



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos
Doutorado

**Políticas Públicas Comparadas de Combate ao Tráfico
Internacional de Mulheres para Exploração Sexual:
Casos entre Brasil e Espanha**

ARTURO CARRASCO

PELOTAS
2022



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos
Doutorado

**Políticas Públicas Comparadas de Combate ao Tráfico
Internacional de Mulheres para Exploração Sexual:
Casos entre Brasil e Espanha**

ARTURO CARRASCO

Tese a ser avaliada, nível Doutorado do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas.
Linha De Pesquisa: Questão Social, Trabalho, Sociabilidades e Resistências Políticas
Orientador: Dr. Prof. Renato da Silva Della Vechia
Coorientadora: Dra. Patrícia R. C. da Cunha – UFPel

PELOTAS
2022

Ficha Catalográfica

P437 p	Pereyra, Arturo Carrasco
	<p>Políticas públicas comparadas de combate ao tráfico internacional de mulheres para exploração sexual: casos entre Brasil e Espanha./ Arturo Carrasco Pereyra.– Pelotas: UCPEL, 2022.</p> <p>238 f.</p> <p>Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, Universidade Católica de Pelotas. - Pelotas, BR-RS, 2022.</p> <p>Orientador: Dr. Renato da Silva Della Vechia. Co-orientadora: Dr^a Patrícia R. C. da Cunha.</p> <p>1. Políticas Públicas. 2. Direito humanos. 3. Tráfico internacional de mulheres. 4. Gênero. 5. Violência. I. Della Vechia, Renato da Silva. II. Título.</p> <p>CDD 305</p>

Bibliotecária responsável: Cristiane de Freitas Chim CRB 10/1233



ARTURO CARRASCO

Políticas Públicas Comparadas de Combate ao Tráfico Internacional de Mulheres para Exploração Sexual: Casos entre Brasil e Espanha

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, Linha de Pesquisa: Questão Social, Trabalho, Sociabilidades e Resistências Políticas, como quesito parcial à obtenção do título de doutor.

Aprovado em: 13/9/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Renato da Silva Della Vechia (Orientador - UCPEL)

Profa. Dra. Patrícia R.C.da Cunha (Coorientadora – UFPEL)

Prof.Dr. Cesar Augusto Soares da Costa (UCPEL)

Prof. Dr. Rodrigo Stumpf Gonzales (UFRGS)

Prof. Dr. Lucileia Colombo (UFAL)

“Somos assim: sonhamos o voo mas tememos a altura. Para voar é preciso ter coragem para enfrentar o terror do vazio. Porque é só no vazio que o voo acontece.

O vazio é o espaço da liberdade, a ausência de certezas. Mas é isso o que tememos: o não ter certezas. Por isso trocamos o voo por gaiolas.

As gaiolas são o lugar onde as certezas moram.”

Rubem Alves

RESUMO

A tese tem como propósito realizar um estudo comparado das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres entre Brasil e Espanha, vinculados respectivamente ao II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP) e o II Plan Integral da Lucha Contra La Trata de Mujeres e Niñas, com foco na formulação. A natureza jurídica complexa e multifacetada deste crime exige soluções, cuja formulação deve se debruçar sobre a análise de questões de gênero, classe e raça, bem como das peculiaridades vanguardistas enraizadas na teoria crítica dos direitos humanos, a fim de garantir o aspecto sistêmico e aprofundado do assunto. Destaca-se que é uma pesquisa de cunho qualitativo, para tanto, a técnica de análise documental e de dados contidos serviram de aporte para o desenho desta tese. No campo metodológico, guarda-se afinidade com o método comparado, com a utilização de critérios vinculados ao trinômio prevenção, repressão e assistência, bem como as ferramentas na formulação da política de Harold Thomas (2001). A perversidade como este tipo de crime ocorre, tem o condão de retirar o direito de liberdade individual, bem como o direito de autodeterminação, tornando a vítima refém da sua própria vida, na medida em que passa ser mero objeto de barganha em transações comerciais com o fulcro de satisfazer a libido de “clientes” de forma inescrupulosa e desumana. Sob estediapação, a violência de gênero que se encontra intrínseca ao tráfico para fins de exploração sexual vai mais além de práticas que afirmam a coisificação sexual, pois conflui a uma concepção utilitarista sobre a vida das mulheres. Assim, a tese levantada é: a comparação dos Planos de Políticas Públicas no Brasil e na Espanha permite destacar que são condicionados pela característica do tráfico cometido em cada país, e que sua formulação guarda semelhanças estruturais e de ferramentas utilizadas para soluções de problemas enfrentados. Os resultados observados apontam para a similitude sob o ponto de partida normativo, bem como diferenças no modo como cada política atua ao enfrentamento do crime, seja a partir dos atores envolvidos, como também pelas razões que as motivam. Diante um contexto sociocultural que as inferioriza, que provoca sua manipulação como seres passivos, sem direitos nem obrigações, nem com a capacidade de autonomia.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Mulheres; Direitos Humanos; Tráfico Humano; Exploração Sexual.



ABSTRACT

The thesis aims to carry out a comparative study of public policies to combat the international trafficking of women between Brazil and Spain, especially linked, respectively, to the II National Plan to Combat Trafficking in Persons (II PNETP) and the II Integral Plan of Lucha Contra La Trata de Mujeres e Niñas, with a focus on formulation. The complex and multifaceted legal nature of this crime requires complex solutions whose formulation must focus on the analysis of gender, class and race issues, as well as the avant-garde peculiarities rooted in the critical theory of human rights, in order to guarantee the systemic and in-depth on the subject. It is noteworthy that it is a qualitative research, therefore, the technique of document analysis and data contained served as input for the design of this thesis. In the methodological field, there is an affinity with the comparative method, with the use of criteria linked to the trinomial prevention, repression and assistance, as well as the tools in the formulation of the policy of Harold Thomas (2001) e . Perversity, as this type of crime occurs, has the power to remove the right to individual freedom, as well as the right to self-determination, making the victim hostage to his own life, insofar as he becomes a mere bargaining chip in commercial transactions with the fulcrum of satisfying the libido of "clients" in an unscrupulous and inhumane way. In this vein, the gender violence that is intrinsic to trafficking for the purpose of sexual exploitation goes beyond practices that affirm sexual objectification, as it converges to a utilitarian conception of women's lives. Thus, the thesis raised is: Comparing the Public Policy Plans in Brazil and Spain, it is possible to highlight that the fight is conditioned by the different feature of the traffic committed in each country, and that its formulation has structural similarities and the tools used. for solutions to problems faced. The observed results point to similarity under the normative starting point, as well as differences in the way each policy acts in the fight against crime, whether from the actors involved, as well as the reasons that motivate them. Faced with a socio-cultural context that makes them inferior, that causes them to be manipulated as passive beings, without rights or obligations, nor with the capacity for autonomy.

Keywords: International Trafficking; Human Trafficking; Public Policy; Human Rights; Genere, Sexual Exploration.



RESUMEN

La tesis tiene como objetivo realizar un estudio comparativo de las políticas públicas de lucha contra la trata internacional de mujeres entre Brasil y España, vinculadas respectivamente al II Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas (II PNETP) y al II Plan Integral de Lucha. Contra La Trata de Mujeres e Niñas, con foco en formulación. La naturaleza jurídica compleja y multifacética de este delito requiere soluciones complejas cuya formulación debe enfocarse en el análisis de las cuestiones de género, clase y raza, así como en las peculiaridades vanguardistas arraigadas en la teoría crítica de los derechos humanos, a fin de garantizar la protección sistémica. y en profundidad sobre el tema. Cabe mencionar que se trata de una investigación cualitativa, por lo tanto, la técnica de análisis de documentos y datos contenidos sirvió como insumo para el diseño de esta tesis. En el campo metodológico, hay afinidad con el método comparativo, con el uso de criterios vinculados al trinomio prevención, represión y asistencia, así como las herramientas en la formulación de la política de Harold Thomas (2001). La perversidad, como se produce este tipo de delitos, tiene el poder de sustraer el derecho a la libertad individual, así como el derecho a la autodeterminación, convirtiendo a la víctima en rehén de su propia vida, en la medida en que se convierte en una mera moneda de cambio en las transacciones comerciales. con el fulcro de satisfacer la libido de los "clientes" de manera inescrupulosa e inhumana. En este sentido, la violencia de género intrínseca a la trata con fines de explotación sexual va más allá de las prácticas que afirman la cosificación sexual, pues converge a una concepción utilitarista de la vida de las mujeres. Así, la tesis planteada es: la comparación de los Planes de Políticas Públicas de Brasil y España permite destacar que están condicionados por la diferente rasgo del delito cometido en cada país, y que su formulación guarda semejanzas estructurales y herramientas utilizadas para resolver los problemas enfrentados. Los resultados observados apuntan a la semejanza bajo el punto de partida normativo, así como diferencias en la forma de actuar de cada política en la lucha contra el delito, ya sea desde los actores involucrados, así como las razones que los motivan. Frente a un contexto sociocultural que los vuelve inferiores, que los hace manipulados como seres pasivos, sin derechos ni obligaciones, ni con capacidad de autonomía.

Palabras clave: Políticas Públicas; Mujer; Derechos Humanos; Género; Trata de humanos; Políticas públicas; Explotación Sexual.



LISTA DE FIGURAS

Figura 01: O ciclo da política pública	47
Figura 02: Total de Mulheres que evidenciaram sinais de tráfico e exploração sexual	172



LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Instrumentos metodológicos	33
Quadro 2: As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de políticas públicas	46
Quadro 3: Principais documentos internacionais que protegem a mulher	132
Quadro 4: Comparação baseada nos Artigos 231 do Código Penal Brasileiro, leis 11.062/05 e 12.015/09	134
Quadro 5: Directiva.....	138
Quadro 6: Da Lei Orgânica nº 8/2021 de 9 de abril	140
Quadro 7: Lei Orgânica nº 1/2015 de 30 de março	142
Quadro 8: Lei Orgânica nº 1/2015 de 30 de março, que alterou a Lei orgânica nº10/1995 de 23 de novembro do código penal; bem como BOE-A-2021-9347 da Lei orgânica nº 8/2021	144
Quadro 9: Comparações entre Brasil e Espanha	146
Quadro 10: Estrutura do II PNETP, linhas operativas, atividades e metas	158
Quadro 11: Informe final de associação entre do II Plan Inegral (2015-2018).....	163
Quadro 12: Linhas operativas do II PNETP e as respectivas metas destinadas especificamente à proteção da mulher	182
Quadro 13: Principais associações e organizações que atuam na Espanha ao combate do tráfico de mulheres para exploração sexual	188



LISTA DE SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
CEJ	Centro de Estudios Jurídicos
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CITCO	Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado
CNIE	Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa
CSD	Consejo Superior de Deportes
DIGENPER	Dirección General de Personal
DGGC	Dirección General de la Guardia Civil
DGITSS	Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
DGM	Dirección General de Migraciones
DGP	Dirección General de la Policía
DGPAD	Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad
DGPOLINT	Dirección General de Política Interior
DGRAJ	Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia
II Plan Integral	II Plan Integral da Lucha Contra Trata de Mujeres e Niñas con Fines para la Explotación Sexual.
DGSFI	Dirección General de Servicios para la Familia e Infancia
DGSPCI	Dirección General de Salud Pública Calidad e Innovación
DGVG	Delegación del Gobierno para la Violencia De Género
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FGE	Fiscalía General del Estado
IMIO	Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MDEF	Ministerio de Defensa
MECD	Ministerio de Educación Cultura y Deporte
MEYSS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
MINHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas



MINT	Ministerio del Interior
MINETUR	Ministerio de Industria Comercio y Turismo.
MJUS	Ministerio de Justicia
MSSSI	Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad
ODH	Oficina de Derechos Humanos
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional y para el Desarrollo
SGIE	Secretaría General de Inmigración y Emigración
AGU	Advocacia Geral da União
CC	Casa Civil da Presidência da República
CETP	Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CONATRAP	Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPRF	Departamento de Polícia Rodoviária Federal
DPU	Defensoria Pública da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
GI	Grupo Interministerial
I PNETP	I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
II PNETP	II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
MD	Ministério da Defesa
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MinC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão



MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTUR	Ministério do Turismo
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PNETP	Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
SDH	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SESGE	Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
SUS	Sistema Único de Saúde
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes
UE	União Europeia



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Problema de pesquisa	17
1.2 Tese	19
1.3 Justificativa	20
1.4 Objetivo geral e específicos	22
2 COMPARAÇÃO E CAMINHOS DA INVESTIGAÇÃO	24
2.1 Metodologia.....	25
2.2 Da política pública comparada	26
2.3 Das contextualizações.	28
2.4 Dos instrumentos metodológicos utilizados para análise comparada das políticas públicas de Brasil e Espanha	32
3 REFERENCIAL TEÓRICO.....	36
3.1 Da política pública.....	36
3.2 Das considerações iniciais.....	37
3.2.1 Do modelo de análise do ciclo da política pública.....	44
3.2.2 Das principais etapas do ciclo da política pública	48
3.3 Dos direitos humanos	56
3.4 Do tráfico internacional de pessoas, especialmente mulheres para a exploração sexual	57
3.5 Da teoria crítica dos direitos humanos.....	75
3.6 Do gênero e seus desdobramentos.....	90
3.6.1 Do gênero	90
3.7 Das interseccionalidades do tráfico internacional de mulheres para a exploração sexual	106

4 DOS PLANOS DE ENFRENTAMENTO NO BRASIL E NA ESPANHA	118
4.1 Das fases de formulação dos planos de enfrentamento	126
4.1.1 Apreciação	127
4.1.2 Leis brasileiras e espanholas.....	131
4.1.3 Diálogo.....	145
4.1.4 Formulação	154
4.1.5 Consolidação	156
5 DAS COMPARAÇÕES ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE BRASIL E ESPANHA.....	165
5.1 Das semelhanças e diferenças baseadas na ferramenta Autoridade , à luz dos eixos estratégicos Prevenção, Repressão e Assistência	169
5.2 Das semelhanças e diferenças baseadas na ferramenta Informação , à luz dos eixos estratégicos Prevenção, Repressão e Assistência.....	178
5.3 Das semelhanças e diferenças baseadas na ferramenta Organização , à luz dos eixos estratégicos Prevenção, Repressão e Assistência.....	194
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	207
7 REFERÊNCIAS.....	220

1 INTRODUÇÃO

O tráfico de pessoas refere-se à prática de comércio de seres humanos para fins diversos. Os interesses mais comuns vinculados a este tipo de comércio ilegal são a exploração sexual, em que mulheres e transexuais são os mais visados; o trabalho forçado, neste caso, crianças e jovens são as principais vítimas; a extração de órgãos e tecidos; e o tráfico de drogas, onde a população-alvo é mais diversificada. Apesar da prática de tráfico e de extração de órgãos se estenderem à população, indiscriminadamente, por ter fins tão variados, o presente trabalho destina-se ao estudo das políticas públicas de combate ao tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual, muito embora possam todos esses tipos de exploração serem citados, ocasionalmente.

O aliciamento de mulheres para esse fim desperta atenção porque é realizado no Brasil em larga escala, colocando-o em um patamar superior aos demais países, tal conclusão é admitida pela reveladora pesquisa realizada na última década pelo Ministério da Justiça e do Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crimes (UNODC). A pesquisa sobre o tráfico de mulheres e crianças para fins de exploração sexual, PESTRAF, publicou no ano de 2002 seu resultado e constatou a existência em torno de 131 rotas de tráfico destinadas à exploração sexual de mulheres em nível internacional e 110 rotas para o turismo sexual, no âmbito interno da nação brasileira. Tais dados estão também ratificados pelo Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011, publicado no ano de 2013.

De acordo com a PESTRAF, a Espanha é o principal país de destino das brasileiras. Isso estabelece um vínculo entre os países diante desse problema social. Os motivos para o estabelecimento dessa relação direta estariam, em primeiro lugar, pelo biótipo da mulher brasileira ser muito atrativo ao mercado espanhol e, em segundo lugar, pela facilidade de comunicação do idioma espanhol em relação ao português. À luz da pesquisa realizada pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), concluída em 2009, identificou que 66% das vítimas eram mulheres, 13% meninas, 12% homens e 9% meninos. Sendo que atinge 79% dos casos em face da exploração para o

trabalho escravo e para remoção de órgãos, bem como se encontra em todos os continentes. Evidencia, também, uma ligação do tráfico de mulheres entre Brasil e Espanha, sendo o primeiro um fornecedor de mulheres e a Espanha o receptor das brasileiras para fins de exploração sexual.

Segundo a Organização das Nações Unidas, durante toda a História da Humanidade jamais houve tanta gente vivendo em situação análoga à escravidão como no atual momento da vida global. Prossegue, afirmando, que o crime de Tráfico Internacional de Pessoas é a nova forma de escravidão, logo, não existe Nação Inocente: ou compram-se ou vendem-se pessoas como produtos de uma transação comercial, “coisificando” gente. Nessa mesma linha de raciocínio, menciona que o tráfico de pessoas agride diretamente os Direitos Inalienáveis e Intransponíveis da pessoa humana, isso porque tem por objetivo fazer a vítima perder sua condição de gente e passá-la para a de “coisa”.

1.1 Problema de pesquisa

Tal problema social a ser enfrentado levou à seguinte questão de pesquisa: **À luz do método comparado questiona-se, a partir das semelhanças, quais são as diferenças nas estratégias ao enfrentamento do tráfico internacional de mulheres para exploração sexual demarcadas entre as ações do governo brasileiro e do governo espanhol?**

O tráfico de pessoas não é um registro desconhecido das sociedades, ao contrário, essa prática ocorre há muito tempo, mas caracterizava-se pela denominação de RUA (1998), em um “estado de coisas”, uma vez que esse tema não fazia parte da agenda pública brasileira, já que para autora, um tema só se transforma em problema político quando mobiliza a ação política. Então, o tráfico de pessoas só se torna um problema político no Brasil por volta de 2003, quando foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) mista, para investigar as redes de exploração sexual contra crianças e adolescentes.

Paulatinamente, a fim de unir e aperfeiçoar esses esforços já em andamento, o Brasil ratifica no ano de 2004 e a Espanha em 2003, o denominado Protocolo de

Palermo, o qual além de ser um instrumento vivo na coibição do Tráfico Internacional de Pessoas, sob o prisma transversal, impõe aos Estados Nações signatários a necessidade de implementar políticas públicas sob esse condão. Isso é ratificado pelo terceiro encontro GAATW- REDLACp¹, em que as determinações através dos “Padrões de Direitos Humanos para o Tratamento das Pessoas Traficadas” fazem jus ao estabelecimento de projetos políticos no âmbito legal e social, para a constituição de políticas públicas brasileiras. Nesta linha de raciocínio, o governo brasileiro, até o mandato Dilma Rousseff, incentivou a participação proativa da sociedade civil no diálogo com os mecanismos internacionais alicerçados sob a seara Direitos Humanos. (AMORIM, 2009, p. 33).

Nessa linha de raciocínio, o Brasil desenvolveu, em 2006, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e, respectivamente, em 2010 e 2018, a política pública teve continuidade com o II e III Planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Sob a ótica internacional, a Espanha vem atuando nas últimas décadas como objetivo de garantir a proteção dos direitos humanos às vítimas de tráfico para exploração sexual, alocada no ministério da saúde e alinhada às deliberações dispostas pelo protocolo de Palermo, que instituiu o “Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual, com o propósito de enfrentar essa mazela. Ademais, o Plan Integral revela, prioritariamente, o enfrentamento do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, pois além das diversas ações nesse campo, possui sinais robustos na órbita da prevenção e assistência, com a articulação de diversos atores institucionais alinhados a isso.

Partindo da pesquisa realizada sobre o caso brasileiro denominada: “AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE COMBATE AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES: uma análise do 1º e 2º Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” (CARRASCO, 2016), percebe-se que, em comum os Planos de Políticas Públicas do Brasil e da Espanha possuem o terreno fértil para o estudo acerca da atuação estrutural e sistêmica dos atores institucionalizados ou não, envolvidos à proteção da mulher, a partir da cooptação de forças capazes de promover a atuação intersetorial para o seu enfrentamento de modo integral.

¹ Disponível em: <https://www.gaatw.org/178-spanish/841-boletin-gaatw-redlac> Acesso em 22/10/2022.

Deste modo, tais planos constituem, segundo Teresi (2012, p.55), conjunto de ações e diretrizes a fim de prevenir a ocorrência do crime, reprimir a conduta do agente infrator e assistir às vítimas do aliciamento ao tráfico, a partir da intersecção da atuação conjunta entre governo federal e demais entes da federação, sociedade civil e organismos não governamentais, bem como pela cooperação de Estados Nações. Obviamente, a referência de Teresi (2012) pode ser adaptada para o governo central espanhol e suas comunidades autônomas, sem que a lógica de ação colaborativa seja prejudicada em sua compreensão.

Neste arcabouço, percebe-se, em linhas gerais, que a atuação dos planos pelos Estados Nações, ora comparados, está sedimentada pelas determinações e diretrizes estabelecidas pelos organismos e organizações internacionais, cujo aspecto de atuação global é previamente fixado. No terreno internacional, o II Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual, vincula-se ao Ministério da Saúde, Serviços Sociais e Igualdade, introduzida pela diretiva 2011/36/EU de 5 de abril de 2011 e alinha-se ao conceito de tráfico estipulado pelo Brasil, consagrado no Protocolo de Palermo, para fixar as raízes dos parâmetros basilares para o enfrentamento desta problemática; razão pela qual, o alinhamento global sobre o entendimento do tráfico internacional de mulheres é primordial para implementar ações com respostas mais contundentes e cristalinas na coibição deste crime.

1.2 Tese

Diante disso, a tese proposta é que: **A comparação dos Planos de Políticas Públicas no Brasil e na Espanha permite destacar que são condicionados pela característica do tráfico cometido em cada país, e que apesar disso, sua formulação guarda semelhanças estruturais e de ferramentas utilizadas para soluções de problemas enfrentados.**

O Estado Contemporâneo amadurece seu processo de desenvolvimento social, redesenhando determinadas estruturas sociais com a elaboração de normas, regras, planos e programas, cujo propósito é tornar mais equitativas as oportunidades de

condição de vida de determinados setores da sociedade, que se encontram em situação de vulnerabilidade e estado de violência. No presente trabalho, a finalidade visada é realizar um estudo comparativo das principais políticas públicas existentes ao enfrentamento do tráfico internacional de mulheres no Brasil e na Espanha, por isso, volta-se para as estratégias adotadas por esses países e expressas em seus planos de políticas públicas nacionais.

O trabalho se alicerça na temática atinente às políticas públicas de combate ao tráfico de pessoas, que se voltam para problemas relativos à promoção da cidadania e aos direitos humanos das mulheres. Com efeito, trata-se de uma pesquisa que agrega uma visão multissetorial, referendada pelo estudo de gênero e pela análise interseccional aguçadas pelo trinômio gênero, raça e classe, bem como contempla-se a teoria crítica dos direitos humanos, como foco da análise das estruturas e dos atores que construíram os II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e ao “II Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres y Niñas com Fines de Explotación Sexual”, no Brasil e Espanha, respectivamente.

Sob este diapasão, a violência de gênero que se encontra intrínseca ao tráfico para fins de exploração sexual vai mais além de práticas que afirmam a coisificação sexual, pois conflui a uma concepção utilitarista sobre a vida das mulheres diante de um contexto sociocultural que as inferioriza, que provoca sua manipulação como seres passivos, sem direitos nem obrigações, nem com capacidade de autonomia.

1.3 Justificativa

Destaca-se que o estudo das políticas públicas de combate ao tráfico internacional de mulheres mostra-se relevante, sobretudo, por tratar de questões atinentes a ações na área da justiça, da segurança pública e dos estudos de gênero. Nessa mesma esteira, a temática abordada é ferramenta importante para a discussão acerca dos direitos da mulher, bem como para avaliar a atuação do aparelho estatal e da sociedade, na efetiva elaboração de alternativas para o problema, capazes de fomentar o enfrentamento ao combate do tráfico, a fim de prevenir a ocorrência do crime, reprimir o infrator e garantir assistência à vítima.

Com efeito, trata-se de um crime que atinge perspectivas de âmbito transnacional, razão pela qual a análise ultrapassa fronteiras e evidencia a necessidade da inserção de pesquisas acadêmicas para colaborar com a geração de conhecimento e diminuir as lacunas existentes entre o diálogo e entre as experiências de diversos Estados-nações, a fim de convergirem na promoção à coibição desta mazela atual, dadas as altas taxas de aliciamentos existentes para a exploração. As políticas públicas concebidas enquanto ações efetivas aproximam países para o enfrentamento do tráfico internacional de mulheres, à medida que se destacam nas pontas iniciais e finais dessa operação - no Brasil, pelo fornecimento do tráfico e na Espanha pelo consumo. Torna-se interessante comparar, portanto, para compreender de que forma os dois países agem para combater esse crime e dessa forma poder aperfeiçoar ações e aprender um com o outro.

Outrossim, os estudos nesta seara caracterizam-se por sua multidisciplinaridade e transversalidade, por mais que o fundamento da disciplina esteja vinculado no campo das políticas sociais e dos direitos humanos. Portanto, este trabalho apresenta interface com a sociologia, com a ciência política e com o direito. A interferência de uma visão jurídica sobre o assunto ressalta-se como aspecto peculiar, uma vez que, ao entrelaçar o campo normativo com o político e o social, estar-se-á fomentando uma visão com nova roupagem diante do que se tem teorizado nestas ciências de modo isolado.

Isso não é tudo, pois o presente trabalho mostra-se relevante pelo aspecto social em que se debruça o assunto, uma vez que os direitos fundamentais tutelados pelos Direitos Humanos, sob o ponto de vista internacional e nacional, estão sendo desprestigiados, quando ocorre a incidência do crime. Logo, comprometem-se, sobremaneira, os principais fundamentos de um Estado Democrático de Direito das respectivas nações, Brasil e a Espanha.

Avançando, o assunto tem pertinência de campo, pois o protocolo de Palermo refere-se a todo e qualquer tipo de exploração à mulher. Diante disso, fomentar o debate acadêmico na questão da exploração sexual sob o âmbito internacional mostra-se inovador, diante dos poucos trabalhos ofertados nesse sentido, no campo da política social e dos direitos humanos.

Diante do exposto, é imperioso mencionar que o Brasil vinha, nas últimas décadas, buscado a atuação do Estado na proteção de minorias, dando atenção à política pública

instaurada pelo Governo Federal – na forma dos I, II e III Plano Nacional de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas, com ênfase ao II PNETP. Além disso, na ótica internacional, a Espanha vem atuando com o objetivo de garantir a proteção dos direitos humanos às vítimas de tráfico em conformidade às deliberações dispostas pelo Protocolo de Palermo, com destaque ao “II Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres y Niñas com Fines de Explotación Sexual”.

1.4 Objetivo geral e específicos

Tomando como parâmetro as considerações tecidas até o momento o Objetivo Geral estabelecido para esse trabalho é: Analisar comparativamente as semelhanças, a fim de desvelar as respectivas diferenças nas estratégias expressas no II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil e no Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres y Niñas com Fines de Explotación Sexual na Espanha, enquanto ações do governo brasileiro e do governo espanhol. Enquanto os objetivos específicos decorrentes são:

1. Identificar as ferramentas adotadas por cada país para a formulação de seus Planos de Políticas Públicas.
2. Analisar comparativamente as leis, e as ações de prevenção, repressão e assistência que dão suporte e norteiam as políticas públicas, expressas nos respectivos planos de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil e na Espanha.
3. Identificar e analisar participação social através da atuação dos atores políticos envolvidos na formulação da política de combate ao tráfico de pessoas no Brasil e no Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres y Niñas com Fines de Explotación Sexual.
4. Comparar as soluções encontradas e transformadas em metas das políticas públicas de combate ao tráfico de mulheres, enquanto resultado da formulação de políticas públicas.

Finalmente, a tese a seguir se organiza da seguinte forma; Além desta Introdução, no Capítulo 2 detalha-se a metodologia do trabalho, no capítulo 3 o marco



teórico é esboçado, no capítulo 4 se perseguem os objetivos específicos 1, 2 e 3, conforme estabelecidos na Introdução, no capítulo 5 a busca diz respeito ao objetivo específico 4, de onde segue-se para as conclusões cujos argumentos buscam demonstrar que o objetivo geral foi alcançado ao longo do desenvolvimento deste trabalho, e que a tese se confirma.

2. COMPARAÇÃO E CAMINHOS DA INVESTIGAÇÃO

O presente trabalho compreende a análise comparativa das Políticas Públicas de combate ao tráfico de pessoas, especialmente sobre as ações voltadas para o combate do tráfico internacional de mulheres existentes no Brasil e na Espanha. O Referencial teórico-metodológico utilizado será o de análise de políticas públicas, em particular tomando como base o modelo explicativo de Policy Cycle, que se soma ao referencial de perspectiva comparada.

Diante do objeto investigado, as políticas públicas de combate à exploração de mulheres para fins de exploração sexual no Brasil e na Espanha, parte-se de questionamentos para efetuar as comparações. As questões elencadas dizem respeito aos instrumentos adotadas na fase de formulação da política, pelos países em relação ao combate ao tráfico de mulheres, aos atores que participaram dos processos decisórios em relação à política pública e das instituições que foram geradas pelos países para compor as políticas públicas.

Sob este condão, leva-se em consideração para análise da formulação da política pública, as fases definidas por Harold Thomas (2001, p. 201) de apreciação, de diálogo, de formulação e de consolidação, sendo a última examinada sobre as diretrizes do tripé atreladas à prevenção do crime, à repressão do agente infrator e à assistência para as vítimas, como fio condutor dos critérios diante do método comparado entre as políticas públicas constituídas no Brasil e na Espanha ao enfrentamento do tráfico internacional de mulheres para a exploração sexual.

A partir deste trinômio é possível demarcar o panorama de ações voltadas confrontadas pela exploração sexual, considerando o gênero, classe e raça, bem como a teoria crítica dos direitos humanos. Assim como, perceber (se) e (quais) condicionantes são estimadas pelos referidos estados-nações no combate a este crime perverso, indigno e que desrespeita os direitos humanos.

2.1 Metodologia

A metodologia adotada neste trabalho é qualitativa combinada com a comparada. A pesquisa qualitativa assume o método de revisão bibliográfica e análise documental de evidências fornecidas pelos Estados, tanto no âmbito federal como de unidades da federação, por Organismos Internacionais e Agências de Pesquisas que forneçam informações sobre o processo de confecção dos Planos de Políticas Públicas de Combate ao Tráfico de Pessoas, em especial das ações relativas ao tráfico internacional de mulheres para exploração sexual. Eventualmente, utiliza documentos de mídias impressas ou virtuais. A análise documental será examinada a partir da perspectiva comparada.

Soma-se aos documentos elencados para análise os dados contidos no II Plano Nacional de Enfrentamento ao tráfico de Pessoas, seus relatórios de monitoramento e avaliação, compreendidos respectivamente entre o período de 2011 a 2016, bem como os dados emitidos pelo “II Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres y Niños com Fines de Exploracion Sexual” de 2011 a 2018 e demais ações, relatórios e atividades desenvolvida pelo governo Espanhol na coibição desta problemática serão os mecanismos norteadores ao desenvolvimento desta tese.

À luz disso, a política comparada constitui uma valiosa contribuição para a produção de conhecimento em Ciências Sociais, e em particular, em Ciência Política. Seu uso, contudo, vem sendo questionado e sendo compensado com adoção ou somatório de outros métodos de investigação, como o método experimental; o método estatístico; o método histórico e etc. Para Lijphart (1971, p. 682) a Política Comparada configura um espaço da Ciência Política que se identifica através de um formato metodológico mais que substancial.

Na área, a comparação vem ocorrendo de forma predominante a partir de uma perspectiva da abordagem positiva, onde a métrica e o quantitativo têm sido apregoados, muitas vezes, como a única forma de atender critérios científicos. Isso, porque segundo o referido autor, a comparação seria um método de controle de generalizações. Entretanto, em relação à comparação destaca-se a tipologia criada por Tilly (1991) sobre a história comparada, que sintetiza quatro perspectivas – a

universalização, a globalização, a individualização e a diferenciação. No caso em tela adota-se a abordagem comparatista diferenciadora, pois esta prescreve que se deve submeter os casos examinados a um conjunto de variáveis, traços ou questionamentos que são escolhidos para realizar as comparações, possibilitando tirar conclusões sobre as diferenças de cada caso. (BARROS, 2014, p.30). Apesar de o estudo comparado proposto não ser histórico, acredita-se que a tipologia realizada por Tilly (1991) ultrapassa a circunscrição da pesquisa comparada histórica e adequa-se a pesquisas comparadas de diversos tipos.

No caso em questão, os casos selecionados, Brasil e Espanha, foram submetidos a uma combinação de modelos de análise de políticas públicas que permitiram elencar variáveis comparadas sistematicamente, a partir das fases de apreciação, diálogo, formulação e consolidação (THOMAS, 2001, p.25), bem como contempladas pelas ferramentas do modelo nato (HOOD, 1986) e as variáveis inseridas a partir de três eixos estratégicos da política, inseridas na prevenção do crime, repressão do agenda infrator e assistência às vítimas, isso permite identificar as diferenças entre as políticas públicas selecionadas.

Somado a isso, trata-se de uma inovação ajustar a simbiose desses aportes metodológicos com os critérios teórico-analíticos, pois o desenho da tese revela-se mais robusto e a análise sistêmica. Deste modo, permite-se alavancar as características peculiares de cada país no enfrentamento deste crime transnacional e indigno às mulheres.

2.2 Da política pública comparada

Analisar o estudo de políticas públicas na perspectiva comparada apresenta-se com uma roupagem vanguardista nas ciências sociais. Somado a isso, é comumente utilizada para os estudos de pesquisas qualitativas, como se filia este estudo.

Segundo Hannah Arendt (2007) “a política comparada indica como, mas não especificação que da análise.” (ARENDR, 2007, p.43). Por isso, no pensamento de Apter (1969, p.15) tais estudos podem apontar trabalhos macro, como também microunidades, ou seja, podemos comparar países, como também organizações, sistemas culturais, grupos e comunidades.

Na visão de Przeworski e Teune (1970, p. 50), o estudo comparado tem a pretensão de atuar em casos concretos, sob contextos societários de diferentes etapas do ciclo histórico. Deste modo, percebe-se o entrecruzamento de variáveis mais genéricas que, não necessariamente decorram de um mesmo período ou da mesma raiz histórica. Não obstante, Skocpol (1984), Collier (1993), dentre outros filiam-se na ideia de aprofundar o conhecimento, de modo a analisar os desdobramentos que contribuíam para ocorrência do fenômeno. E complementa Lucca (2019) “es una actividad cognitiva lógica que permite distinguir entre lo nuestro y lo suyo, lo mío y lo tuyo, conocer y conocerse (LUCCA, 2019, p.11).

Nesta linha de raciocínio destaca Kingdon (1984, p.84) que a emulação de políticas públicas, levando em consideração a perspectiva comparada possibilita estabelecer a criação de novos programas sociais às nações, sobretudo porque auxilia no que tange à incorporação de novas crenças e ressuscita investigações.

A abordagem comparada possibilita aprimorar modelos e teorias, bem como funciona enquanto ferramenta analítica teórica e metodológica, na premissa de prover inferências efetivas de análise na máquina administrativa e do campo das políticas públicas.

Imperioso destacar também que, segundo entendimento de Pablo Bulcours e Nelson D. Cardoso, o estudo das políticas públicas de modo comparativo consiste em um método importante de análise, justamente pela existência de várias dimensões de abordagens, bem como por se relacionarem diretamente com o processo do ciclo das políticas públicas (*policy cycle*), seja por uma percepção sistêmica, seja porque as políticas públicas invadem uma dimensão temporal que possibilita analisar o “estado em movimento” (BULCOURS e CARDOSO, 2003, p.11).

Além disso, prosseguem os autores que por este enfoque se exercita a análise de políticas e de processos de gestão como método para aferição de resultados, assim como para avaliar experiências de políticas de diversos níveis geográficos: nacional e internacional. Deste modo, esbarrando de forma categórica sobre a presente intenção de análise.

Somado a isso, destaca Grau (2002, p.10) que o estudo de políticas públicas comparadas consiste, metodologicamente, em um campo por meio do qual, por

excelência, observa-se as semelhanças e diferenças entre as políticas, bem como se permite encontrar supostas variáveis relevantes identificadas.

No caso da temática em apreço, comparar as políticas de enfrentamento do tráfico implica em justamente identificar com maior profundidade o desenho e o público-alvo atingido, bem como questionar os motivos pelos quais o fenômeno vem ocorrendo em larga escala. Razão pela qual, traça-se a intersecção entre gênero, raça e classe social, bem como as diretrizes da teoria crítica dos direitos humanos para aferir e avaliar as metas e propósitos das políticas, a luz de um sistema comparativo entre Brasil e Espanha.

Compulsando todas as categorias sinalizadas percebe-se, em tese, o itinerário percorrido com vistas à construção do pensamento crítico e científico na elaboração da presente tese de doutorado. Por conseguinte, o caminho deste ciclo é complexo e padece às articulações necessárias para o bom e regular desenho do assunto nuclear tráfico internacional de mulheres para exploração sexual.

2.3 Das contextualizações

Destaca-se, para escolha da comparação da Espanha e do Brasil o fato de ambos os países possuírem dois planos de políticas públicas para o enfrentamento do tráfico de pessoas, elaborados em períodos similares, que assumem eixos estratégicos básicos definidos pelo Protocolo de Palermo. Os Planos Espanhóis foram elaborados em 2010, o primeiro, e o segundo em 2015. Os Planos Brasileiros foram elaborados 2008 e o segundo 2013. Dessa forma, parte-se dessa semelhança para destacar as diferenças existentes. Consideram-se importante, também, as similaridades da cultura latina, principalmente no que tange às questões de gênero e dos direitos humanos, mesmo assumindo as diferenças históricas, econômicas e sociais existentes entre esses países.

Neste condão, pela inteligência do mais recente Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas, realizado pelo UNODC (2018), as mulheres representam a maioria dos casos totais na condição de vítimas de exploração sexual. Isso porque, ao levar em consideração o critério gênero e tráfico sexual, as mulheres abastecem o percentual

de 83% e homens 10%. Essa lógica muda drasticamente quando o vetor a ser considerado estiver alinhado a outras formas deste crime, adversas à sexual, sendo que mulheres totalizam 17% dos casos e homens 90%. Assim, evidencia-se que o perfil muda de acordo com a forma de tráfico a ser considerada. (UNODC, 2018, p.20).

Sob este espírito, o estudo atrelado às mulheres oportuniza a análise das ferramentas de proteção dirigidas a elas, no que tange ao tema em tela, reafirmando que o direito das mulheres são direitos humanos, na medida em que para gozar dessa proteção se devem observar as especificidades e peculiaridades de sua condição social. Salienta-se que, com relação à abstração de soluções, o olhar mais detalhado, volta-se em uma análise comparativa em relação às estruturas institucionais, em particular as leis e as metas de políticas públicas traçadas, assim como quais atores envolvidos no desenvolvimento das respectivas políticas públicas de enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres.

Howlett, et all (2013, p.200) recordam que os estudos de políticas públicas alimentam um debate que foi levantado desde a fundação da disciplina por Harold Lasswell, que lembrava aos pesquisadores a fazerem conexões entre as análises técnicas das políticas e o seu contexto social e político. Tal proposição se aproxima do debate da política comparada sobre o uso de estudos de casos. Ao ser apontado inicialmente por seus críticos como fragilidade, a consideração e dependência do contexto modifica seu status na literatura, e as críticas passam a ser rebatidas, o contexto ressurgue como virtude.²

Isso porque, próximo à tradição de pesquisa qualitativa, os estudos de casos eram vistos dentro da área da Ciência Política tendo como principais limites: não ser passível de generalização e a fragilidade para fazer inferências causais (KING, KEOHANE & VERBA, 1994, p. 35).

² CUNHA, P. R.C; CARRASCO, A. P. **A utilização do estudo de caso na política pública comparada: a montagem da agenda sobre a política de combate ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual no Brasil e na Espanha.** Workshop Euroval, disponível em <https://docero.com.br/doc/v0exexs>. Brasil, 2022.

Contudo, esses limites vêm sendo questionados (LEES, 2006, p.56), principalmente, a partir do debate produzido na literatura da chamada "nova metodologia qualitativa" (MAHONEY, 2007a; 2007b; 2010).

Com efeito, o uso desta metodologia contemporânea do tipo qualitativo, permite gerenciar reflexões e análises sistêmicas no cotejo comparado, o que integra a realidade e permite acender pesquisas frutíferas a partir das percepções estabelecidas entre fenômenos políticos, sob o relevo na visibilidade do contexto em que estão inseridas. Razão pela qual, a conexão entre os respectivos desenhos das políticas estabelecidas impacta de sobremodo em reflexões mais integradoras e unificadas, em face da demarcação eminente das oposições, as quais priorizam o exercício de concepções antagônicas como eram aplicadas nos arranjos da comparação.

Prosseguindo, como destacado por diversos autores (HOWLETT ET ALL, 2013, p.36) e (SOUZA, 2006, p.78) é possível perceber uma diferença nos métodos e abordagens no que diz respeito à tradição americana de análise política (*policy analysis*) e a europeia de estudos políticos (*policy studies*). Enquanto a primeira se concentra na ação do governo e volta-se para os impactos da política ou seus resultados, a segunda, de olhar mais abrangente, volta-se para compreensão do processo da política pública dentro do sistema político ou vinculado ao regime político em que se desenvolve.

Dentro da perspectiva dos estudos políticos destaca-se as pesquisas dos "determinantes da política pública" (WILENSKY, 2010, p. 15) combate ao tráfico de pessoas fatores de níveis macro, que imbuíram os países a se comprometerem, através do Protocolo de Palermo, a construírem ações do Estado para o combate ao crime.

Nos casos particulares da Espanha e Brasil é legítimo argumentar que, enquanto países, suas pretensões internacionais, de consolidação de país desenvolvido e democrático no âmbito da União Europeia por um, e a busca de um assento permanente no Conselho de segurança da ONU por outro, são fatores que também influenciam o compromisso com a construção da política pública de combate ao tráfico humano. Por outro lado, é possível argumentar que os comportamentos de níveis micro contribuíram para definir os formatos assumidos por cada política pública.

Sob esse espírito, condiciona-se a necessidade de articular a questão da public *policy design* (desenho da política pública) enquanto instrumento capaz de gerir de

forma substancial as implicações, contextos e elementos que formalizaram a formulação de uma política. A *policy design* possibilita instaurar uma análise sistemática e fluída, pois congrega aspectos importantes o presente trabalho, especialmente para a formulação de uma política pública, com propósitos nutridos de ações e soluções ao enfrentamento do público-alvo.

Nesse cenário, estabelecer os constructos necessários para instaurar categorias metodológicas de análise atreladas ao campo da comparação das respectivas políticas públicas e iluminar as variáveis instrumentais que serão apresentadas para viabilizar a comparação das respectivas políticas, torna-se fundamental, sendo o tripé vinculado aos eixos prevenção, repressão e assistência no enfrentamento do tráfico.

Sendo, assim, a compreensão e combate a um crime transnacional tem se caracterizado como um fator de nível macro que destaca o papel de Organizações Internacionais, como a ONU, como provocadora para construção de políticas públicas em Estados-Nações diversos. Através da comparação das decisões de políticas nacionais de setores ou subsistemas (HOWLETT ET ALL, 2013, p.130), como da saúde e bem-estar buscavam identificar se as políticas públicas eram determinadas por fatores de níveis macro ou por comportamentos de níveis micro.

Por fim, transpondo essas questões elencadas para o campo das políticas públicas é por meio de algumas variáveis abaixo estabelecidas que se instrumentaliza a análise comparativa dos respectivos planos, bem como se identifica o desenho das políticas públicas, por utilizar o expediente comparativo.

2.4 Dos instrumentos metodológicos utilizados para análise comparada das políticas públicas Brasil e Espanha

O estudo de caso na perspectiva comparada de políticas públicas, através da adoção de uma metodologia qualitativa, permite desenvolver um desenho de pesquisa para promoção da compreensão de fenômenos sociais complexos e a produção de inferências. A utilização, nesta exploração, de desenhos de pesquisa que privilegiam o *process-tracing* incorporando a análise do contexto, destaca a singularidade dos processos ao mesmo tempo que permite estabelecer pontos de similitudes para comparação.

No que tange aos instrumentos, o traço apriorístico primazia a fase de formulação do ciclo da política, a partir dos ensinamentos de Howlett, Perl e Hamesh (2014, p.26). Isso porque, nesta fase, implica a constituição de arranjos institucionais capazes de estabelecer vetores e diretrizes que vinculem a coletividade humana diante das decisões e ações formuladas pelos atores sociais, com intuito de maximizar seus efeitos no plano da realidade, transformando o problema social em axiomas de enfrentamento. Razão pela qual, o desenho formulado, além de revelar as razões de decidir dos tomadores de decisão, igualmente alicerça as fundamentações para as comparações idealizadas para fins desta tese.

O desenvolvimento da pesquisa incorporando esta metodologia possibilitou identificar as ferramentas utilizadas por cada país para: promover a tramitação do tema, através da produção de dados e informações, produção de protocolos internacionais, promoção de leis e estatutos nacionais, campanhas educacionais e publicitárias. Ato contínuo, selecionar os agentes públicos envolvidos, através da articulação política internacional e nacional para promoção da agenda via organismos internacionais, comunidade de especialistas, ONGs e representantes estatais para produção institucional próprias, através de leis e regulamentos que permitam a criação de instituições responsáveis pela política pública, e criação de órgãos estatais como Secretarias e/ou Ministérios, organismos.

Dito isso, tais instrumentos/ categorias foram arquitetadas a partir dos ensinamentos de Christopher Hood (1986, p.78), alinhados ao desenho da formulação

da política, ou seja, o itinerário capaz de fortalecer os mecanismos a serem implementados com a instauração de resultados, face ao problema social aspirado pela política pública. A partir desta sistematização de instrumentos exploram-se alternativas disponíveis para o manejo no respectivo enfrentamento.

Neste caminho sobre as opções a serem traçadas é que residem os instrumentos/ categorias capazes de sinalizar os expedientes reais a que os governos recorrem para formalizar uma política. No caso em tela, o recorte leva em consideração três grupos: instrumentos de informação, instrumentos de autoridade e instrumentos de organização, sendo que em cada qual extrai-se dois tipos, totalizando 6 categorias de análise.

Assim, para melhor didática, o quadro 01, a seguir, indica o panorama das respectivas categorias escolhidas como ferramenta metodológica do presente trabalho.

Quadro 1: Instrumentos metodológicos

GRUPOS	EXEMPLOS
1) Baseados na informação	<ul style="list-style-type: none"> • Campanhas públicas de informação; • Comissões e inquéritos
2) Baseados na autoridade	<ul style="list-style-type: none"> • Regulação de comando e controle • Comitês consultivos
3) Baseados na organização	<ul style="list-style-type: none"> • Provisão direta • Parcerias

Fonte: Autoria própria adaptado de CHRISTOPHER HOOD(1986, p.85).

A partir da elucidação do quadro adrede elencado pode-se afirmar que os instrumentos pautados na informação consistem nas articulações geridas pelo governo, aptas a disseminar e conscientizar a população sobre os reais impactos formulados pela política pública.

No que tange às campanhas públicas de informação, a lógica reside sobre a possibilidade de clarificar a população beneficiada pela política os seus desdobramentos e o respectivo funcionamento. Ao reposicionar para as políticas de tráfico internacional, dentre os possíveis objetivos enfatiza-se a conscientização sobre a forma pela qual os aliciamentos podem ocorrer, a extensão dos direitos das vítimas; e a publicização de maneiras que desestimulem a ocorrência do crime. Os arranjos são inúmeros e prestam

para difundir informações ao maior número de pessoas possíveis acerca das peculiaridades e vicissitudes do tráfico humano.

No mesmo raciocínio, as comissões e inquéritos contribuem para a prestação na coleta de informações para o provimento de ações destinadas para a definição e solução dos problemas políticos aos atores envolvidos no processo da formulação de uma política pública. Em tese, são órgãos temporários designados para o fortalecimento de uma rede de ação, servindo como verdadeiras forças-tarefa para empregar os esforços necessários na base do conhecimento e consequente formulação de diretrizes e princípios basilares de uma política.

Sob a inteligência do grupo baseado na autoridade extrai-se a regulação de comando e controle, bem como os comitês consultivos. O primeiro consiste em uma prescrição governamental destinada ao controle em matérias de saúde, de segurança e de comportamento societário, bem como aqueles atrelados aos direitos e garantias fundamentais. No campo do tráfico humano, tais regulações de comando têm a perspectiva de criar, na forma de decretos, leis e normas, proibições e penalidades ao agente infrator, quando da ocorrência do crime. Desta forma, canonizam-se articulações dentro da administração direta da máquina pública no compromisso forte na defesa dos direitos humanos e no reconhecimento do público-alvo de extrema vulnerabilidade, vítima deste crime atroz e substancial.

O segundo, atrelado aos comitês consultivos, são órgãos formalizados pelo governo com a pretensão de atuar junto aos interesses políticos específicos e conduzem diversas audiências e articulações de ideais e perspectivas com os atores envolvidos na formulação da política. Deste modo, funcionam como captação e mediação à ingerência das análises sobre os prementes problemas contemporâneos, bem como modelam e remodelam as questões políticas para que possam ser aventadas pelos governos.

Destarte, no grupo baseado na organização residem as provisões diretas e parcerias. Aquelas, envolvem as ações burocráticas exercidas diretamente pela máquina pública, com vistas a operar bens e serviços às engrenagens dos problemas sociais, exemplo disso são: a defesa nacional, as relações diplomáticas, o policiamento, serviços de segurança pública e saúde pública etc. Razão pela qual, diz respeito à engenharia de ações e responsabilidades ligadas à administração direta estatal no desenho de

operações, permeadas pela formulação da política. Por fim, as parcerias, reconhecidas pela forma híbrida com o conhecimento das PPP (Parcerias Público-Privada), em que o governo delega funções ao plano privado para a consecução de determinados serviços eminentemente atribuídos ao setor público. Elas existem com o propósito de aumentar a capacidade de atores no engajamento e fortalecimento do processo de gestão organizacional para o enfrentamento de uma política pública. Assim, a atuação de entidades não governamentais visa estimular o aumento dessas redes de atuação no deslinde de um problema social que atraiu a atenção para a atuação governamental.

Compulsando os acontecimentos, o cenário metodológico apresenta-se consistente, pois forte no método comparado possibilita-se analisar as semelhanças e diferenças entre as políticas públicas especificadas acima no Brasil e na Espanha, levando em consideração três grandes eixos estratégicos de análise, calcados pela prevenção, repressão e assistência como ferramenta nuclear de cotejo. Se bastasse isso, dentro desta perspectiva, o olhar volta-se para o desenho da formulação da política com a análise dos instrumentos inseridos em três grupos pautados pelo instrumento organizacional, autoridade e informação. Deste modo, com essa configuração pode-se consagrar o panorama geral e identificar as verossimilhanças e diferenças das projeções e metas nas respectivas ações institucionais no enfrentamento desta mazela.

Dentre a gama de material disponível na internet destaca-se, a título de exemplificação, o “Plan Integral Contra La Trata de Personas E Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres y Niñas com Fines de Explotacion Sexual”³. Salienta-se da possibilidade metodológica em apoiar-se no mecanismo comparativo entre políticas públicas existentes no Brasil e na Espanha à análise das ações do governo, estruturas, atores, através de suas respectivas leis, metas traçadas e atores à espécie do tráfico Internacional de Mulheres, para fins de Exploração Sexual, justamente pela natureza crônica e transnacional como o crime ocorre, afetando países de modo global.

³Disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ESP/INT_CEDA_NGO_ESP_61_1_8795_S.pdf, Além (o “Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres y niños com Fines de Explotación Sexual”, bem como “Plan Integral de Lucha Contra Trata de Seres humanos”(http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ESP/INT_CEDAW_NGO_ESP_61_18795_S.pdf)

3.0 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Da política pública

É possível contextualizar o surgimento das políticas públicas de combate ao tráfico de pessoas, e de mulheres para fins de exploração sexual, no Brasil e na Espanha nos anos 2000. Herdeiros de processos histórico-políticos autoritários, ambas as sociedades buscaram construir instituições e culturas que fortalecessem a democracia.

Nesse sentido, elementos fundamentais como o respeito aos Direitos Humanos se tornaram fundamentais para que obtivessem o reconhecimento internacional de seus progressos democráticos. A Espanha precisava desse reconhecimento para cumprir com exigências e acordos postos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. E o Brasil tinha nesse tipo de compromisso um elemento fundamental para fortalecer sua candidatura ao Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional não abrangia, no seu texto original, o Tráfico Internacional de Pessoas, contudo, foi complementada pelo Protocolo de Palermo. Objetivou-se, com isso, proteger os direitos fundamentais internacionalmente reconhecidos, bem como estabelecer uma política cooperacional entre as nações, com o escopo de prevenir novas vítimas do aliciamento ao mercado internacional sexual e estabelecer medidas repressivas que viabilizem a coerção ao crime organizado transnacional.

Por conseguinte, a ONU, exige aos países signatários do Protocolo de Palermo na seara dos Direitos Humanos, incluindo o enfrentamento ao tráfico, a construção de relatórios que apontem para o cumprimento dos tratados. Vejamos:

Os governos que assinaram tratados de direitos humanos são responsáveis por agir com devida diligência (ou boa fé) para impedir, investigar e punir toda a violação de direitos reconhecidos por aqueles tratados. Governos também são solicitados a fornecer um mecanismo para restaurar os direitos violados e para prover a compensação pelos danos que resultam da violação da diligência. Devida diligência no contexto de tráfico de pessoas significa que governos tem o dever em fornecer a pessoa traficada de acordo com suas obrigações sob a lei internacional. Assim, os governos devem aplicar os princípios de devida diligência para assegurar a prevenção eficaz do tráfico, a investigação rápida e completa, e a acusação dos traficantes, bem como a compensação para a pessoa traficada (GAATW, 2006, p. 16).

O estudo atrelado às mulheres oportuniza a análise das ferramentas de proteção dirigidas a elas, no que tange ao tema em tela, reafirmando que o direito das mulheres são direitos humanos, na medida em que para gozar dessa proteção, deve-se observar as especificidades e peculiaridades de sua condição social.

No tocante a isso, enquanto a pesquisa da dissertação limitou-se a realizar um estudo acerca das políticas públicas brasileiras do enfrentamento desta mazela, a presente tese visa aprimorar esta arquitetura, aproximada pelo cotejo entre as ações no âmbito brasileiro e espanhol ao combate desta mazela. Outrossim, também se contempla aspectos de gênero, interseccionalidades e teoria crítica dos direitos humanos enquanto vetores fundamentais para a análise contextual e sistemática do assunto.

Nesta linha de raciocínio, inicia-se com a articulação bibliográfica atinente a política pública e suas contribuições teóricas, bem como ao modelo de análise denominado *policy cycle* – ciclo de política pública. Avança-se com o termo política pública (*public policy*), o qual vincula-se com as orientações para a decisão e para a ação do poder público. Nesta ótica, elas visam tratar do conteúdo concreto e conteúdo mais simbólico de decisões políticas, assim como do processo de construção e atuação dessas decisões.

3.2 Das considerações iniciais

Imperioso salientar que as categorias conceituais abaixo relacionadas procuraram enraizar as bases apropriadas, para sedimentar as perspectivas capciosas para o enfrentamento da presente temática. Neste cenário, a priori faz-se oportuno ecoar os arranjos conceituais estabelecidos na matéria análise de política pública para o entendimento sistêmico e contextual sobre os planos colacionados para a presentetese.

Com efeito, o terreno analítico é propício para o estudo da política pública e seus desdobramentos, com ênfase ao II PNETP no Brasil e o II Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Exploração Sexual, na Espanha, a partir do método comparado. Deste modo, arquitetam-se, consoante o modelo de *análise policy cycle*, ou ciclo de política pública, com ênfase na formulação dos planos,

com a conseqüente apresentação dos arranjos, ações, metas, características, peculiaridades e desafios.

Registra-se que a consolidação da democracia, enquanto sistema e processo de desenvolvimento do exercício da cidadania e das garantias e direitos individuais do ser humano, funciona como uma mola propulsora para operacionalizar as engrenagens desta máquina administrativa. Deste modo, a partir da descentralização do poder é possível se colocarem os mecanismos desta relação entre Estado e sociedade civil, com a criação e execução de leis, bem como a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento da igualdade material de seus cidadãos.

O espírito de um Estado consubstanciado pelo axioma do Ex-presidente dos EUA Abraham Lincoln (1809-1909), de que “é o governo do povo, pelo povo e para o povo” (LINCOLN, 1909, s/p.), privilegia-se as relações pautadas na participação e deliberação de ferramentas, capazes de unir o exercício da dignidade da pessoa humana, bem como a concretização dos princípios e diretrizes inaugurados pela carta magna. Isto é, dentro de um arcabouço analítico conceitual, a democracia representa a possibilidade de congruir sistemas, processos e perspectivas fundamentais para a consagração de bem estar social a todas as pessoas.

Compulsando os acontecimentos históricos percebe-se que a seara das políticas públicas contou com quatro principais expoentes fundadores, sejam eles: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. O primeiro instaurou a expressão *Policy Analysis* (Análise de Política Pública), Simon, introduziu o conceito de *policy makers* ou decisores de políticas públicas, quando teorizou sobre a Racionalidade Limitada das Decisões Públicas, Lindblom criticou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon, formulou o modelo incrementalista. Por fim, Easton contribuiu ao definir a política pública como um sistema. (SOUZA, 2006, p.67)

No plano internacional, foi na metade do século XX que, na Europa e nos Estados Unidos fundam-se os primeiros estudos e pesquisas científicas de Políticas Públicas, enquanto área da Ciência Política, como ferramenta importante das decisões de governo, assim como nas proposições teóricas sobre o papel do Estado.

Já no Brasil, com o desenvolvimento da industrialização e os esforços

desenvolvimentistas na periferia mundial, ocorreu a partir dos anos 1960, um crescente interesse pelo estudo das políticas públicas. Razão pela qual os processos políticos, sociais e econômicos que acompanharam a transformação da sociedade e, sobretudo, da sua relação com o Estado é que fez emergir um novo campo de investigação social que se pode denominar “ Políticas Públicas”.

Nesse diapasão, com o processo globalizado surgem também as políticas públicas como importante campo de atuação na elaboração de regras e modelos nos diversos setores da sociedade, dando ênfase no fomento de políticas sociais que protejam a mulher.

Cumprir registrar que não há apenas um único conceito, ou um melhor conceito que defina política pública, justamente pela variedade de visões enraizadas pelos principais pensadores sobre o tema. Razão pela qual, dentre eles, ofertam-se alguns conceitos para melhor explanação.

Outrossim, segundo Howlet, Ramesh e Perl (2013, p.112) a rede de definições acerca deste assunto tenta aspirar a ideia de ser um processo técnico-político, cujo escopo é compatibilizar objetivos e meios entre os atores sociais sujeitos a restrições. Por conseguinte, essas políticas públicas seriam ações intencionais de governos articuladas com objetivos e meios para alcançá-los, independentemente interligados ou não, bem como precários ou não.

Segundo Mead (1995, p.4) política pública consiste em “[...] um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”. Para Lynn (1980, p.202) “[...] é um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” Na mesma linha de raciocínio, Peters (1986) afirma ser “[...] a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos.”

Sinaliza-se o entendimento de BUCCI (2006, p.39) sobre políticas públicas:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à

realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39)

De modo mais sintético, Dye (1984, p.98) enuncia políticas públicas como “[...] o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Deste modo, para algumas finalidades tal formulação mostra-se simples demais, uma vez que o conteúdo desta definição agrega desde questões triviais, como comprar ou não utensílios para os setores públicos, até a decisão de travar ou não uma guerra civil.

De outra banda, tal definição merece o devido respeito e admiração justamente pelas suas peculiaridades, dentre as quais destaca-se: as políticas públicas são assim consideradas quando sancionadas por governos. Simples atividades de negociações privadas ou em decorrência de organizações de caridade não se enquadram no mencionado conceito.

Somado a isso Dye (1984, p.12) alude que a política pública é, sem sombra de dúvida, uma escolha feita de modo a determinar o transcurso de uma ação ou não ação tomada por políticos eleitos e funcionários vinculados à esfera pública. Lembrando que, tais não ações – denominadas ações negativas também devem ser deliberadas, portanto, a decisão de nada fazer deve impactar em alguma área política de interesse público.

Por fim, as ações e decisões do Estado, em tese, podem produzir efeitos não intencionados, embora se ressalte que a política pública é uma determinação consciente de um governo. Isso porque, não intencional pode ser aquela decisão subsequente àquela traçada pela política pública que não seja previamente prevista, como, por exemplo, os reflexos da proibição do uso de bebidas alcóolicas aos menores de 18 anos, de modo tangencial, fomenta o denominado “mercado ilegal ou negro”.

Complementando a ideia de Dye, Jenkins (1978, p. 101) define política pública como “[...] um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e de meios necessários para alcançá-los [...]”. Sendo uma “seleção de objetivos e meios” tal definição é importante para clarear o conteúdo da política pública. Somado a isso, entende o mencionado autor que, em tese, a tomada de decisão para a resolução de dado problema político decorre de um processo dinâmico, resultado de um conjunto de

decisões realizadas por diversos indivíduos e órgãos públicos que se inter-relacionam. Neste ponto, supostamente contrariando a análise do conceito trazido por Dye.

Já para Teresi (2012, p.28) o “[...] conjunto de ações pensadas, organizadas e desencadeadas pelo Estado, com a intenção de atender à determinada temática e setores específicos da sociedade”. Para Heideman (2009, p.22) a definição de política pública inclui dois elementos-chave: ação e intenção, neste sentido pode haver uma política sem intenção formal manifestada, porém não haverá uma política positiva se não houver ações que materializem a intenção, ou seja, não há política pública sem ação.

Diante dos conceitos elencados pode-se aferir política pública, em um primeiro momento, como sendo um sistema de planos ou programas de cunho governamental levantados para a intervenção no domínio social, em que são estipuladas metas elencadas pelo Estado, especialmente na implementação dos objetivos e direitos fundamentais enraizados pela Carta Magna.

Segundo Heidemann (2009, p.31) “[...] a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, promover políticas públicas”.

De acordo com Secchi (2015), sob uma concepção multicêntrica ou policêntrica, cujos principais expoentes são Dror, (1971); Kooiman, (1993); Rhodes, (1997) dentre outros, consideram-se as organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. Deste modo, por essa corrente, a política pública exprime a ideia da existência de múltiplos centros de tomada de decisão dentro de um conjunto de regras aceitas.

Pontua-se que, embora sejam produzidas pelo aparato institucional-legal do Estado, as iniciativas e suas respectivas decisões advém de diversas origens, numa verdadeira rede de atores entrelaçando, portanto, com o sentido da expressão “governança”, hodiernamente, utilizada na ciência política. Sinaliza-se que por esta abordagem multicêntrica permite-se maior aproveitamento analítico conceitual da área da política pública, para um prisma de fenômenos políticos de natureza não

estatal, justamente pelo engajamento com cooperacional e intersetorial relacionado a este conceito.

Isso não é tudo, pois à luz do tráfico internacional de mulheres, quando da efetiva implementação de políticas públicas, promove-se a consagração do princípio do mínimo existencial enquanto preceito ético e fundamental constitucional. Exige do Estado não só o respeito e a proteção, mas a garantia do exercício aos direitos e liberdades fundamentais para uma vida digna, especialmente, por este princípio estar alicerçado ao direito à vida e ao direito à dignidade da pessoa humana.

Ademais, a garantia do mínimo existencial é pressuposto básico para o bom funcionamento do estado democrático e da democracia de modo geral, justamente porque sua promoção pode ser utilizada na aplicação de resultados práticos das políticas públicas que existam apenas enquanto normas programáticas. Frisa-se que esses temas de grande importância e inquietação serão melhor explanados ao longo do trabalho.

Sábias palavras, sob essa ótica supramencionada, de Patrus Ananias de Souza, acerca do sentido que faz jus uma política pública em sua gênese prática.

Somente com o fortalecimento de uma cultura de transparência e prestação de contas na administração pública e com a utilização dos resultados da avaliação e monitoramento para melhorar o desempenho das políticas será possível tornar mais eficiente e eficaz a aplicação dos recursos públicos. Se, por princípio, o trato do dinheiro público exige completo zelo, tanto mais imperioso se torna esse zelo quando se trata do dinheiro direcionado para os mais necessitados. Devemos empreender todos os esforços para garantir que o investimento esteja, efetivamente, chegando aos que precisam e, principalmente, fazendo diferença na vida de cada um e da coletividade (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUZA, 2006, p. 08).

Registra-se a definição de políticas públicas para Boneti (2007, p.74), o Estado delega para a sociedade civil as decisões ocorridas sob o prisma da inter-relação de forças constituídas pelos agentes do poder político. Senão vejamos:

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos (BONETI, 2007, p. 74).

Segundo o entendimento de Dowbor (2004, p. 08), acerca da necessidade de traçar a articulação da participação do cidadão com a atuação do Estado:

Nesta visão de articulações sociais, não podemos esquecer que a sociedade civil constitui o objetivo final das nossas atividades: quem terá, ou deixará de ter, qualidade de vida, é a sociedade, e as pessoas físicas que a constituem, e não o “Estado” ou uma pessoa jurídica como a “empresa”. O Estado e a empresa, por importantes que sejam, constituem meios. Inclusive, é da participação informada da sociedade que depende em grande parte o bom funcionamento tanto do Estado como das empresas. (DOWBOR, 2004, p. 08).

Salienta-se que, sob a esteira da análise de políticas públicas repousam questões como a erosão das fronteiras público e privado, a internacionalização das políticas públicas, bem como a existência de uma sociedade civil organizada. (FLEXOR; LEITE, 2006, p.94).

Razão pela qual é necessário perquirir o caminho dessas estratégias de governo com o foco à constituição de políticas pautadas em assegurar aos brasileiros a defesa dos direitos de liberdade e a implementação dos direitos sociais. Isso não é tudo, pois a aplicação das políticas públicas deve invadir campos internacionais, envolvendo assim, a comunicação e inter-relação dos Estados-Nações.

À luz disso que, como não há um único ou melhor conceito de política pública, filia-se aos entendimentos desenhados por Secchi, Boneti e Teresi como pressupostos basilares do conceito de política pública para esta tese. Isso porque, um olhar vanguardista, interseccional e multicêntrico é necessário para fazer jus à natureza deste crime e seu respectivo enfrentamento.

É a partir desse caminho apriorístico que poderia ser vislumbrado o espírito necessário para o enfrentamento do tráfico de mulheres para fins da exploração sexual, fundamentado em um modelo social pautado pela preocupação governamental sobre os efeitos decorrentes da questão da desigualdade, da discriminação e das situações de subordinação das mulheres.

Deste modo, a intenção é de contemplar o ciclo de política pública para o fim de embasar o conhecimento teórico, com o estudo propriamente dos Planos de enfrentamento do tráfico internacional de mulheres para exploração sexual, buscando a análise comparativa das semelhança e diferenças existentes na estrutura institucional,

atores, ferramentas e metas entre políticas públicas brasileiras e espanholas de combate à presente temática.

Destarte, a movimentação deste modelo social estruturado nas sociedades, com a pretensão de atingir um ambiente de igualdade de oportunidades e diminuição das vulnerabilidades no país de origem das vítimas implica em alinhar desenhos que façam jus à ampliação no acesso aos bens e serviços, de modo a acender oportunidades e garantias, assim como a melhoria no espírito do bem viver, levando em consideração as interseccionalidades e público-alvo das redes de aliciamento.

3.2.1 Do modelo de análise do Ciclo da política pública

Diante desta tipologia, a política pública é vista como um ciclo deliberativo, formado por várias fases: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006, p.119). Registra-se que a ideia de simplificar, para fins analíticos, a *policy-making* em um processo desdobrando-se em fases foi mencionada pela primeira vez, segundo Howlet, Ramesh e Perl (2013), por Harold Lasswell (1958, s/p.), o qual dividiu o processo da política pública em sete estágios: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término, avaliação.

De acordo com Lasswell (1936/1958), o ciclo político administrativo, posteriormente também conhecido como ciclo de política pública, tem início com a coleta, processamento e disseminação de informações pelos formuladores/construtores da política pública – *policy makers*. Logo vem a promoção de uma gama de opções ofertadas por estes tomadores de decisão, os quais prescreverão tais decisões no curso de uma dada ação, bem como invocarão as devidas sanções para aqueles que a descumprirem. Prosseguindo, nos últimos estágios, a política é aplicada pela burocracia e pelas altas cortes, até que se atinge seu transcurso final ou é encerrada. Por fim, os objetivos e ações traçados pela política serão avaliados para aferir se atingiram ou não o pretendido.

Assim, após esse procedimento, as políticas públicas desdobram-se em planos, projetos, diretrizes, programas, pesquisas, relatórios. E no instante em que refletem resultados práticos, são implementadas, restando adstritas em

acompanhamento e avaliação periódicas. Ocorre que, filiando-se aos ensinamentos de Howllet, Ramesh e Perl (2013), tais estudos não abrigavam as influências externas para a sua tomada de decisão, ficando adstrita à tomada de decisão no interior do governo. Com efeito, o processo decisório limitava-se apenas para aquelas pessoas ocupantes de cargos oficiais. Sinaliza-se, outrossim, que as políticas seriam avaliadas depois de atingir o seu término, o que não tem muita lógica, pelo atual modelo de ciclo de política pública, que faz uso do monitoramento.

Todavia, estas primeiras inserções no campo da análise de política pública, dividindo-a em fases no corpo de um processo, mostrou-se umbilicalmente contribuições de grande monta para o desenvolvimento de estudos políticos, assim como para a constituição no tratamento de novas análises à concepção do ciclo de política pública. Ratifica-se isso, pois, Bresser (2001, p. 47) alicerçou sua concepção a estemodelo, com base nos ensinamentos prescritos por Lasswell. (1936/1958) Dentre suas atribuições, menciona-se a introdução do processo da política pública vista como um ciclo em constante movimento, demonstrando que o ciclo da política não tem vida fixa, com nascimento e morte.

Neste espírito, foi a partir do legado de Lasswell (1936/1958) e Simon (1957) que surgiram na década de 1970 e 80 variações do modelo de política pública, com interpretações e concepções ligeiramente distintas sobre as suas fases, sobretudo no que diz respeito à fase de formulação, bem como na integração entre as diferentes fases do processo decisório.

Sem a preocupação de esgotar o debate acerca do tema em tela, vejamos um quadro sinótico que sintetiza as diversas concepções atreladas ao campo das fases do modelo de análise *policy cycle* (ciclo da política pública) para auxiliar o entendimento deste modelo, escolhido como parâmetro teórico metodológico da presente tese.

Quadro 2: As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de políticas públicas.

Estudos	Fases definidas
HA Simon. Administrative Behaviour, 1947	Inteligência, Desenho, Escolha.
HD Lasswell. The Policy Orientation, 1951	Informação, Promoção, Prescrição, Invocação, Aplicação, Término e Avaliação.
R Mack. Planning and Uncertainty, 1971	Reconhecimento do problema, Formulação de alternativas, Decisão, Efetivação, Correção/Ajuste.
R Rose. Comparing public policy, 1973	Reconhecimento público das necessidades existentes, Como os temas são colocados na agenda, Como as demandas avançam. Como o governo se envolve no processo decisório, Recursos e estrangimentos, Decisões políticas, O que determina as escolhas de governo, A escolha no contexto, Implementação, Resultados, Avaliação da política e Feedback.
G Brewer. The policy sciences emerge, 1974	Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação e Término.
W Jenkins. Policy Analysis: a political and organizational perspective, 1978	Iniciação, Informação, Consideração, Decisão, Implementação, Avaliação e Término.
BW Hogwood and LA Gunn – Policy analysis for the Real World, 1984	Definição de temas, Filtro de temas, Definição de temas, Prognóstico, Definição de objetivos e prioridades, Análise de opções, Implementação da política, monitoramento e controle, Avaliação e revisão, Manutenção da política, Sucessão e Término.
Howlett; Ramesh; Perl. Studying Public Policy, 1993	Montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

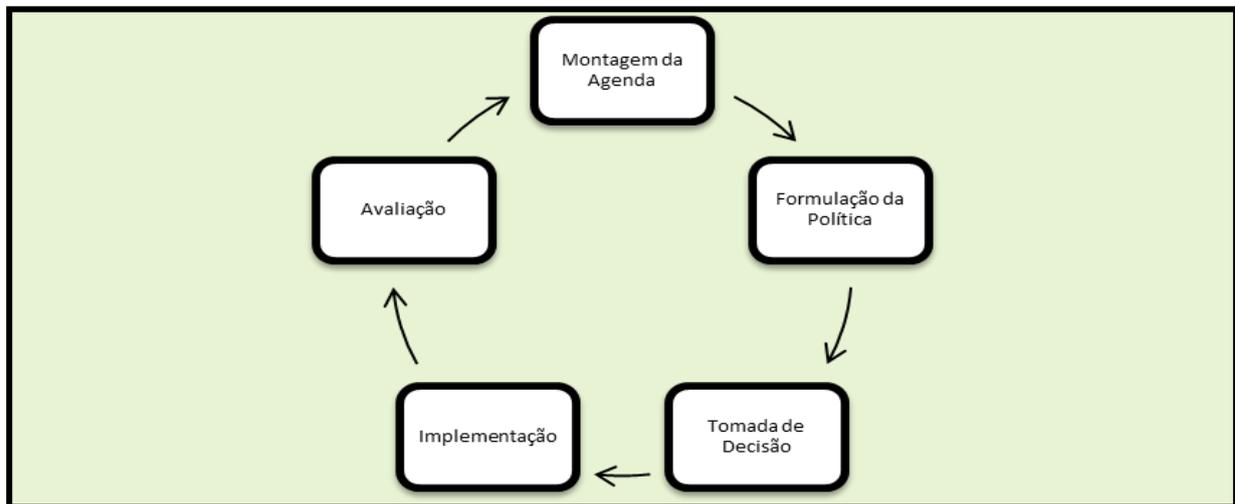
Fonte: Adaptado de Baptista e Rezende (2011, p.48) pelo autor.

Registra-se que a referência acadêmica mais difundida, hodiernamente, acerca do ciclo de política pública é aquela abordada por Howlett, Ramesch e Perl (2013), os quais condensaram as fases do processo da política pública em cinco estágios: montagem da agenda; formulação da política; tomada de decisão; implementação e avaliação.

A dinâmica da política pública, pela inteligência dos autores referidos tem seu início a partir da percepção dos problemas políticos, passa pelo processo de formulação de propostas e decisão, caracterizada como formulação da política, quando atinge a fase da implementação. Ato contínuo, ocorre a sua avaliação, com novo reconhecimento de problemas. Deste modo, estabelece-se uma análise processual, enérgica e cíclica.

Veja-se, a seguir, a partir da figura abaixo arrolada, como funcionaria o ciclo em linhas gerais nesta visão espelhada pelo setor acadêmico da atualidade:

Figura 01: O ciclo da política pública



Fonte: Adaptado de Howlett e Ramesh (2013, p. 56) pelo autor.

Somado a isso, o ciclo de política pública por excelência é um mecanismo de análise teórica que não está caracterizada por uma estrutura a ser seguida rigidamente na sua elaboração. Isso porque pela práxis dinâmica do processo de uma política pública percebe-se que as fases do *policy cycle* estabelecem inter-relações, implicando um sistema de influências entre si, podendo inclusive ser iniciadas por momentos distintos ou não apresentar algumas das fases.

Deste modo, justifica-se a intenção de contemplar as ideias do ciclo de política pública para o fim de embasar o conhecimento teórico com o estudo propriamente dito do enfrentamento do tráfico de mulheres para exploração sexual, buscando a partir das semelhanças entre os planos de enfrentamento do tráfico adrede mencionados, encontrar as diferenças através da adoção do método comparado.

O presente trabalho debruça-se na fase de formulação da política pública,

sobretudo por ser a etapa em que se apreciam as razões de decidir do desenho da política, ou seja, busca-se identificar os melhores caminhos a serem constituídos, com vistas a iluminar e consolidar os rumos e objetivos ao enfrentamento do problema.

Além disso, seja sob o ponto de vista metodológico ou sistêmico, a ênfase na fase de formulação da política permitirá estabelecer um critério de análise comparativo mais contundente e fidedigno entre os planos sugeridos, bem como pautado pelo processo em que as bases das políticas foram realizadas, com todo arcabouço de atores envolvidos nesta trama de ação.

O modelo de análise *policy cycle* enquanto esquema analítico apresenta vantagens e desvantagens. No que tange às vantagens pode-se dizer que este tipo analítico favorece o entendimento de um processo multidimensional, através da desarticulação da complexidade do processo em um número indeterminado de estágios e sub-estágios, sendo que cada um deles pode ser investigado isoladamente com um ou com todos as demais etapas do ciclo. Desta forma, o que permite realizar um estudo comparativo de diferentes tirocínios, bem como sintetizar os resultados obtidos pelos estudos apurados.

Outrossim, salienta-se que a abordagem mediante *policy cycle* permite que seja utilizado em todos os níveis sócio-jurídicos, assim como espaciais, contemplados tanto pela análise da atuação de governos locais como também daqueles atinentes a esferas internacionais. No caso em tela, com a utilização do método comparado, bem como do aparato teórico analítico atrelado aos documentos e relatórios dos planos, amarrados à teoria crítica dos direitos humanos, gênero e interseccionalidade, o desenho é promissor para tal pretensão de tese.

Por fim, em caráter superficial avança-se com as principais fases do ciclo, como escopo de proporcionar ao leitor maior engajamento da matéria, assim como justificar o privilégio na fase de formulação para o campo de análise desta tese. Dito isso, tal critério não é taxativo, pois valendo-se da premissa necessidade/possibilidade, as demais etapas do ciclo poderão aparecer de forma mais contundente.

3.2.2 Das principais etapas do ciclo da política pública

A montagem da agenda consiste pela dinâmica de como os temas ou assuntos transformam-se em problemas políticos, após serem alvo de atenção e da ação

governamental. Deste modo, compõem-se pela articulação de assuntos, ideias, atores políticos e sociedade civil com o escopo de tornar uma questão social relevante para a possível atuação do governo enquanto política pública. Imperioso destacar a breve e geral definição conceitual de Kingdon (1984, p.3/4) sobre o tema em apreço, senão vejamos:

[...] é a lista das questões ou problemas que recebem alguma atenção séria, em algum dado momento, por parte dos funcionários do governo e das pessoas de fora do governo que estão próximas a esses funcionários (...) Do conjunto de todas as questões ou problemas concebíveis, aos quais os funcionários poderiam estar voltando sua atenção, na realidade prestam séria atenção a alguns e não a outros [...]. (KINGDON, 1984, p. 3-4).

Em outras palavras, denominou de agenda a lista de assuntos e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Isso porque, em razão de sua pesquisa empírica, percebeu que os problemas se mostravam de diferentes formas e que a atenção do governo também era diferente caso a caso.

Avança-se para a formulação, trata-se do processo por meio do qual se faz a identificação, bem como a formalização das possíveis soluções políticas em face às opções existentes para resolução dos problemas postos na agenda. Deste modo, neste estágio, explora-se o melhor caminho a ser adotado para que se instaurem ações governamentais, capazes de enfrentar o problema.

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (1995, p.65), consiste na segunda fase do ciclo da política pública e debruça-se pela intenção de um problema da agenda formal do governo ser formulado para que esteja no curso de uma ação política, pelos tomadores de decisão política. Deste modo, aparece enquanto processo difuso e desconexo, o qual pode variar de caso a caso, senão, vejamos:

A formulação de políticas inclui a identificação de restrições técnicas e políticas à ação do Estado. Ela envolve o reconhecimento de limitações o que revela o que é inviável e, por implicação, o que é viável. Isso pode parecer óbvio, mas ainda não se reflete nas muitas propostas sobre o que os policy-makers deveriam estar fazendo, que muitas vezes deixam de reconhecer as limitações que restringem um curso de ação proposto (HOWLETT; RAMESH e PERL, 1995, p. 125).

De acordo com Brewer e DeLeon (1983, p.98), este é o estágio do ciclo mais político, na medida que as possíveis soluções potenciais para um problema deverão ser formuladas de modo que, uma ou algumas, sejam eleitas para o seu uso. Isso implica,

naturalmente, que tal escolha seja realizada mediante a tomada de decisão política para que oficialmente venha a pertencer no curso de uma política pública. Sob este espírito, conta-se com o apoio de grupos de interesses, acadêmicos, especialistas, consultores e especialistas atrelados à esfera institucional ou atrelados a grupos de interesse na promoção de determinada alternativa ou criando obstáculos para que não seja reconhecida enquanto solução política do problema.

Assim, diante da complexa tarefa de elaborar e negociar soluções possíveis para os problemas sociais, a ciência formulou diversos modelos de análises que auxiliam na compreensão do processo de formulação das políticas públicas. Destaca-se a priori o modelo racional, cujas raízes estão alicerçadas nos iluministas e nas escolas de pensamento positivistas, aplicava a racionalidade como uma inteligente ferramenta para maximização de ganhos, usando todos os instrumentos possíveis e viáveis durante a tomada de decisão para fruição dos melhores resultados.

Neste modelo, é pressuposto que os tomadores de decisão atuem como verdadeiros técnicos, a fim de coletarem as melhores informações que possibilitem resolver da maneira mais eficazos problemas que enfrentam. Os principais expoentes do modelo racionalista foram Bellman, Zadeh, Whalen (LINDBLUM, 1959, p.119).

Contudo, Simon (1946, p.56) derrubou a tese deste modelo, aludindo, dentre outros fatores, a impossibilidade de conhecer de antemão todas as consequências geradas pelas escolhas tomadas na fruição dos melhores resultados. Deste modo, restaria prejudicada, justamente pela inviabilidade de agregação efetiva dos melhores resultados. Postulados que ficaram conhecidas como a teoria da Racionalidade Limitada das Decisões Públicas.

Contraopondo-se ao modelo racional, surge o incrementalismo, cuja ideia, acerca dos assuntos para composição da agenda política, era encarada como um processo político caracterizado por barganha e concessões recíprocas entre os tomadores de decisão autointeressados.

Segundo Lindblom (1959, p.81), principal expoente deste modelo, as decisões representavam aquilo que fosse politicamente viável e não o que era tecnicamente desejável, devendo operar sob a ideia da “[...] construção contínua, partindo da situação atual, passo a passo e em pequenas etapas”. Sob esse condão, as políticas públicas

resultam de um processo político, sobre o qual buscam-se congruir as preferências dos agentes com os interesses das organizações e instituições.

Ainda neste espírito da agenda política, Cohen March e Olsen (1995) elaboram o modelo *Garbage can* ou “lata de lixo”. Segundo esse modelo, as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de ideias com pouca consistência. Deste modo, as escolhas compõem um *garbage can*, em que vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que aparecem (SOUZA, 2006, p.64).

Inspirado nesse modelo, Kingdon afere que o produto de políticas públicas nada mais são do que a mistura de múltiplas correntes, o que denominou de “*multiple streams*” (SOUZA, 2006, p.76).

Em oposição a essas concepções, o modelo de coalizão de defesa – *advocacy coalition* – liderado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), defende que crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 31). Sobretudo, porque essas crenças e valores se modificam em cada subsistema que integra uma política pública, e, por conseguinte, compõe determinadas coalizões de defesas e intenções do processo de formulação de políticas públicas. Assim, a política pública é concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e recursos de cada política (SOUZA, 2006, p. 31).

Sinaliza-se que o estudo de análise de política pública pode decorrer do modelo de arenas sociais, cuja estratégia está na possibilidade de investigação dos padrões das relações de grupos e indivíduos. Em que um grupo de pessoas, denominado de Empreendedores Políticos buscam soluções com o lançamento de determinados problemas à figura dos *policy makers* (tomadores de decisão ou decisores de políticas públicas), os quais detém a tarefa de incorporá-las à agenda política ou ignorá-las.

Para convencer os *policy makers*, em conformidade com Celina Souza (2006, p.86), há a utilização de três mecanismos: Divulgação de indicadores; Repetição continuada do problema; “*Feedback*” que demonstre falhas ou resultados ruins da política atual.

Ainda nesta temática, faz-se necessário discorrer sobre o modelo de análise influenciado pelo Gerencialismo Público, o qual está enraizado na análise de aferição da

eficiência de dada política pública, da sua credibilidade como fator importante, bem como na delegação das políticas públicas para instituições distintas do cenário político estatal. Em razão disso, metas e normas constituem os principais instrumentos para avaliar a eficiência e eficácia dos resultados da política pública.

Por fim, sob uma vertente moderna, imperioso destacar que Simon Schwartzman (2004) desenvolve um modelo de análise de políticas sociais ligado ao crescente processo de democratização instaurado no Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988 – também conhecida como Constituição Cidadã, denominado políticas de terceira geração, enraizados pelos conceitos de Intersetorialidade e transversalidade.

Neste espírito, tais políticas visam responder de modo integral aos problemas sociais, a partir da simbiose e da coordenação entre as diversas políticas públicas, mediante a cooperação e a interação do pacto federativo formado pela União, Estados e Municípios. Filiado a esse entendimento, Abrucio (2002, p.100) menciona que a atual Carta Magna brasileira trouxe o “renascimento da federação brasileira” com a nova racionalidade predominante, em que a descentralização assume muitas facetas, o que culmina no alinhamento de governos locais ao processo de democratização e dos processos de tomada de decisão e equalização de políticas públicas.

Ressalta-se, por excelência, o artigo 194 da Constituição Federal Brasileira, a fim de ratificar a expressão teórica da prática política, acerca do caráter cooperativo e descentralizado supramencionado.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) VII - caráter democrático descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (Constituição Federal de 1988, p.56).

Com efeito, pode-se sustentar em uma interpretação hermenêutica o reconhecimento da importância de influências de diversos atores não institucionalizados na formação de políticas sociais de cooperação. Deste modo, chancela-se a ideia de cooperação horizontal em que a sociedade passa a estar condicionada na forte tensão da gestão das políticas públicas sociais, bem como maior integração das ações governamentais na prestação destas políticas.

A elaboração do Plano contra o Tráfico de Pessoas com fins de Exploração pela Espanha implica no desenvolvimento de ações conjuntas entre Brasil e Espanha para o combate ao tráfico de mulheres brasileiras e demonstra que o desenvolvimento do tema e a cooperação entre os países consideram as duas faces desse problema comum.

Segundo Nogueira (2004, p.18), a multiplicação e fragmentação de interesses, os problemas enfrentados no rumo/direção e coordenação da política pública e o empobrecimento da convivência são características que podem tencionar a participação social e a integração de políticas com o escopo de desenvolver soluções políticas integrais aos problemas sociais.

Sob este prisma, na Espanha, o enfrentamento do tráfico internacional de mulheres para exploração sexual, assim como no Brasil, tem suas bases fixadas na promoção dos direitos humanos e proteção às vítimas, sobretudo por considerar o modelo social baseado na desigualdade, na discriminação e na subordinação de mulheres, questões importantes de combate e intrinsecamente interligadas à ocorrência do crime.

Razão pela qual, como alude Silva (2011, p.33) projeta-se paulatinamente uma estrutura de rede em multiníveis, a partir do entendimento intersetorial e transversal para a implementação de políticas públicas.

Veja-se o entendimento de Silva (2011, p.02) sobre intersetorialidade:

A intersetorialidade pode ser definida como o conjunto de desenhos formais e práticas que conferem sinergia e complementaridade entre diversos setores responsáveis pelas políticas públicas (como o administrativo, o orçamentário, o de planejamento, de recursos humanos, etc.), mas também as próprias áreas específicas das políticas sociais, como assistência social, educação, saúde, etc. Assim, a intersetorialidade não se restringe a uma questão meramente administrativa, mas engloba enfoques multidimensionais, respostas integrais e superação das intervenções setoriais especializadas ou fragmentadas, com baixo grau de diálogo na busca por soluções para problemas comuns e/ou interrelacionados. (SILVA, 2011, p.02)

Com efeito, transversalidade segundo Serra (2004, p. 03) é contemplada uma “intersetorialidade de elevado nível institucional”. Em outras palavras, busca-se o compartilhamento das estruturas institucionais verticalmente constituídas, de modo que se instaure um objetivo comum que não seja particular de uma delas, assim como se visa tecer o encaixe organizacional à necessidade de incorporação às tarefas de organização de temas, visões, problemas públicos e objetivos que padeçam de respostas em apenas uma das estruturas organizacionais verticais.

O tema chave para se compreender a cooperação social, com seus conceitos de intersectorialidade e transversalidade está alicerçado no instrumento político muito em voga, hodiernamente, nas diversas áreas da ciências sociais apontado por Capella (2008, p.68) – “governança”.

Sinaliza-se que, em função dos diversos significados balizados a este termo há ausência de um consenso sobre o conceito. Nota-se que o referido termo assume contornos bem difusos nos estudos atrelados às políticas públicas.

No campo das relações internacionais, segundo a referida autora, ela foi emanada com o processo de globalização, sobre o qual imputou consequências como a interdependência das instituições e o aumento da necessidade de regulação do plano global. Razão pela qual, seu papel assume matizes desde discussões focadas na integração, ou apenas intergovernamental, tratadas como uma questão supra-nacional, até assuntos conectados sob a égide da formulação e da implementação de uma política pública.

A partir disso, arquiteta-se o entendimento de Peters (2001, p.16-22) acerca de “governança”:

Governança representaria a abordagem decorrente do questionamento deste modelo de administração pública, uma nova teoria da administração pública, focada em mercados e competição; administração participativa; flexibilidade e desregulamentação. (PETERS; 2001, p.16-22)

Todavia, para o plano teórico, a concepção do termo em comento invade em uma abordagem capaz de estimular o estudo multidisciplinar e sistemático na compreensão das formas pelas quais leis, normas e práticas administrativas detêm o poder de restringir ou estimular a produção de bens e serviços públicos, seja mediante o apoio de instituições governamentais ou do setor privado, como também da sociedade civil de modo geral.

Neste viés, as diversas perspectivas concebidas parecem derivar do fato de seu conceito não estipular significados e limites muito precisos, por isso, o emprego do termo depende muito do caso concreto, bem como é interpretado, utilizado ou respondido, uma vez que ela se traduz por um valor em si próprio. À luz dos ensinamentos de Cappella (2008, p.72) no plano de ação governamental, governança pode ser “tanto a base para a ideia de “desconstrução” de um Estado em crise (sem capacidade financeira e administrativa) quando para a construção de um Estado capaz de garantir direitos civis e básicos” (CAPELLA, 2008, p.24).

Compulsando o debate conceitual esboça-se, de modo singelo e vinculado ao processo de formulação de políticas públicas desta tese que, “governança” deve ser entendida pela busca na incorporação de diversos atores na lógica de atuação governamental, fazendo jus no alcance da atuação do Estado no patamar de Estado-rede, assim como consistindo na expansão de mecanismos da participação social, a fim de gozar de maior legitimidade e efetividade às políticas públicas.

Nesta seara, no que se refere à fase de formulação da política pública foram realizadas a compilação de diversos autores sobre o seu conceito, passando pelas suas respectivas estruturas e enaltecendo as principais linhas analíticas do modelo de análise em questão.

Na terceira etapa implementa-se a política pública, momento em que as ações do governo são colocadas em prática, o espírito é consolidado pela adequação do problema na solução desejada, ou seja, é o estágio de planejamento administrativo a ser utilizado, pois se analisa o tempo, o orçamento e os recursos humanos para colocar as projeções em prática.

Alguns autores defendem a importância de se levar em consideração, no fluxo do processo de planejamento, aqueles que estão mais próximos às ações resultantes das políticas, sendo dessa forma a população afetada pela política e os agentes do estado em contato com ela. Isso é justificado, em razão de tais pessoas estarem mais próximas da realidade e saberem, de fato, o que acontece e o que seria melhor para alcançar os resultados da política (ELMORE, 1979; LIPSKY, 1980), em síntese, tratam de um planejamento mais colaborativo.

Segundo Najan (1995, p. 77) a implementação é uma etapa dinâmica, a qual não se esgota com a tradução de política em ação, justamente pela faculdade de poder transformar a política em si. Deste modo, esta fase pode ser considerada como um estado de se ter alcançado os objetivos da política, em um processo em que tudo acontece na tentativa de alcançar o propósito da política.

Transcorridas essas inserções até a fase da implementação da política pública faz-se necessário aferir seus reais impactos, levando em consideração as objeções suscitadas desde a formulação da política pública. Sob esse condão, David Nachmias (1979, p. 04) define a fase de avaliação como sendo “[...] o exame sistemático e empírico objetivo dos efeitos que as políticas e programas públicos em funcionamento tem sobre seu público-alvo, em termos dos objetivos que pretendem alcançar”.

Não obstante, Arretche (1999, p.80) filia-se no entendimento de que a avaliação é uma fase cuja constituição ocorre logo após a implementação da política pública, justamente pela faculdade de atribuir retoques e reformulações das ações efetivamente traçadas pela ação do governo.

Nota-se que, neste tipo de avaliação, é possível verificar com mais clareza a realidade com o planejado, sinalizando os impactos gerados do estrato da sociedade que se pretendia atingir à luz da política pública implementada. Porém, encontra entraves, na medida em que a avaliação de um programa, o plano é definido pela diferença, bem como, via de regra, os dados e metas publicizadas pela máquina política não tem o condão de traduzir à verdadeira realidade consubstanciada.

Outrossim, para Silva e Melo (2000, p.45), a avaliação não poderá ser considerada como uma fase em que há apenas a possibilidade de mudança de rota, mas deve ser encarada como um processo de aprendizado, em que se reconhece constância na reformulação da política, buscando sempre a eficiência. O espírito deste entendimento considera a avaliação como um verdadeiro processo, em que a inclusão das supostas correções do rumo no processo de implementação das políticas públicas contribuem para a sua eficiência.

Nota-se que, intervindo com os cabais diagnósticos nesta engenharia da política pública, atinge-se substantivamente resultados mais sensíveis, uma vez que afetam os responsáveis técnicos pela sua implementação.

Pode-se concluir que, com avaliações corretas e com estudos concretos, é possível detectar os problemas de implantação dos programas e, por conseguinte, possibilitar a continuidade dos programas que não trazem resultados esperados. Isso não é tudo, pois corrobora-se também, ao aperfeiçoamento da ação do Governo, nos desdobramentos necessários para atingir com eficiência e efetividade as metas traçadas para implementação e monitoramento da política pública.

3.3 Dos direitos humanos

Pretende-se, neste primeiro momento, promover de forma sistemática o dialógico sobre o tráfico de pessoas para exploração sexual, especialmente de Mulheres, sob o âmbito Internacional, na perspectiva jurídica e política. Tal prerrogativa revela-se importante, para demarcar conexões entre as ações desenhadas no Brasil e na Espanha

sobre o assunto, e ato contínuo, possibilitar congruí-la com a análise crítica dos direitos humanos.

O pressuposto básico a ser compreendido é que às vítimas de tráfico são negadas “o direito a ter direitos” (ARENDR, 1949, p.66). Pois, encontram um abismo, existindo apenas no plano teórico, pois a realidade imposta opera-se pelo crivo da ausência mínima de dignidades e dos valores fundamentais transcritos pelos documentos de direitos humanos. Se não bastasse isso, após serem cruelmente objetificadas, a violência perpetrada penetra em suas mentes de modo a torná-las desorientadas e reféns nas mãos de aliciadores sexuais.

Somado a isso, deve-se levar em conta que ao lado do direito a igualdade, há o direito à diferença, que implica o direito ao reconhecimento de identidades próprias e assegura um tratamento especial. Como aponta Boaventura de Souza Santos (2008, p. 37): “as pessoas e os grupos sociais têm o direito a serem iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a serem diferentes quando a igualdade os descaracteriza”.

3.4 Do tráfico internacional de pessoas, especialmente mulheres para exploração sexual

Com efeito, o tráfico de pessoas, sobretudo o tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual, segundo Soares, (2013, p.213) é um crime de dimensões globais e apresenta-se multifacetado, justamente pela conexão de interesses socioeconômicos e práticas criminosas em rede (locais e internacionais). Razão pela qual, no entendimento de Armede, (2013, p.193) é imperioso destacar que, tanto o Estado como a sociedade civil, separadamente, não dão conta de aplicar os mecanismos institucionais de enfrentamento desta mazela.

Ato contínuo, pela magnitude do ilícito, os relatórios emitidos mostram-se inconstantes, atingindo a ponta do iceberg. Ainda assim, vale mencionar que de acordo com a UNODC, aponta-se que cerca de 50 mil vítimas foram detectadas em 2018, sendo que a grande maioria é vítima do tráfico para exploração sexual, representada pelo sexo feminino. Por analogia, são mulheres invisibilizadas, cujo muro social erguido ultrapassa qualquer prisão e as coloca em um cenário análogo à escravidão.

Além disso, em geral, o tráfico de pessoas está intrinsecamente ligado às

organizações criminosas correlatas, visivelmente junto ao tráfico de drogas e de armas. A gerente de projetos da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, Marina Oliveira (2006) menciona que:

O crime é mais rentável porque dá lucro por muitos anos, diferente das drogas, que são rapidamente consumidas. Também identificamos que as redes que traficam pessoas também traficam drogas e armas, revelando uma interface entre essas organizações criminosas. (OLIVEIRA, 2006, p.03).

Ademais, de acordo com a Un.Gift, da UNODC (2018), a maioria das vítimas do tráfico de pessoas são do gênero feminino e destinadas a abastecer o mercado sexual, portanto submetidas à exploração sexual e a todos os tipos de violência. Segundo estimativas, mais de 2 milhões de mulheres são vítimas do tráfico, fatores como globalização, fluxo intensificado de pessoas, capital e informação geram grandes oportunidades, mas por outro lado abrem espaços para a ocorrência da atuação das redes de aliciamento, com a respectiva violação dos direitos humanos das mulheres e da violência perpetrada sob o signo do gênero.

Imperioso salientar em linhas gerais que o conceito de tráfico internacional de mulheres, para fins de exploração sexual adotado para esta tese, atrela-se ao dispositivo do artigo 3º do 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 (PALERMO, 2000, p.66).

Isso porque, tanto na Espanha como no Brasil há alinhamento nesta perspectiva definida pelo referido diploma, o qual define como sendo:

A expressão "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou **à situação de vulnerabilidade** ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra, para fins de exploração. **A exploração inclui, no mínimo**, a exploração sexual, os trabalhos ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, servidão ou a remoção de órgãos; b) **O consentimento** dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea (a) do presente artigo será considerado **irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a)**; (c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados "tráfico de pessoas" mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea (a) do presente Artigo;d) O termo "criança" significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos. (PALERMO, 2000, p.55). *Grifos nossos.*

Em uma primeira análise geral, percebe-se que o crime elenca a expressão “no mínimo” no que diz respeito à finalidade na exploração, por conseguinte releva-se a que a norma tem um viés exemplificativo, podendo ser elástico diante de outras situações que possam surgir, de modo a contemplá-las pelo tipo penal. A título de relevo, diante dos recentes relatórios internacionais, percebe-se a incidência de exploração para mendicância, prática de atividades criminosas, casamentos forçados, tráfico de mulheres grávidas para venda de bebês, dentre outros.

Destaca-se que, se a alínea *b* do artigo terceiro prescreve que o consentimento da vítima é irrelevante, quando forem empregados os meios mencionados na alínea *a*, o protocolo deixa claro que existem outros meios fáticos não referidos, que descaracterizariam o tráfico de pessoas capazes, como por exemplo, o consentimento da pessoa maior de 18 anos, a fim de prostituir-se em território estrangeiro, desde que não esteja submetida à sua autoridade. Sobretudo, conforme Bassouni (2002, p.03), a questão do consentimento gera polêmica, necessitando maior esclarecimento, veja-se, pois, que:

Essa questão abrange o debate sobre se uma mulher pode consentir na prostituição. Alguns dizem que não, mas os defensores dos Direitos Humanos afirmam que os trabalhadores do sexo têm direitos como quaisquer outros trabalhadores, alguns baseiam na irrefutável presunção de nulidade de qualquer concordância com a prática de prostituição e outras formas de trabalho sexual que se fundamente na natureza lucrativa dessa atividade. Outros apoiam esse ponto de vista porque consideram esse tipo de consentimento para se prostituir como resultado da coação econômica ou abuso de vulnerabilidade da pessoa em questão. Aqueles que se posicionam no lado contrário do debate sustentam que as mulheres podem decidir livremente em se tornar trabalhadoras sexuais e que essa escolha deve ser respeitada. Existe consenso quanto à incapacidade de um menor de idade dar consentimento válido a esse tipo de exploração mas, ainda assim, discute-se qual a idade para o consentimento à luz da diversidade cultural no mundo. (BASSOUNI, 2002, p. 03)

Nesta perspectiva, de acordo com Damásio de Jesus (2003) sobre a extensão do tipo penal estabelecido no protocolo de Palermo, atinente à prostituição, sustenta que:

O Protocolo reconhece a existência da prostituição voluntária e da prostituição forçada. Intencionalmente, não dá uma definição para a frase “exploração da prostituição ou outras formas de exploração sexual” porque os delegados dos países não chegaram a uma definição consensual. Todos concordaram que a

participação involuntária na prostituição constitui tráfico, mas a maioria rejeitou a ideia de que a participação voluntária, não coercitiva, de adultos na prostituição possa constituir tráfico. Para garantir um grande número de assinaturas ao Protocolo, os delegados concordaram em deixar a frase indefinida [...] (JESUS, 2003, p.41).

Ocorre que o consentimento da vítima como causa supralegal excludente da antijuricidade não se aplica quando vislumbrada a situação de tráfico de pessoas, justamente porque neste caso há que se aplicar o “balanceamento de interesses”, consoante posição de Jescheck Pierangeli (2010)⁴:

La valoración subjetiva de los bienes jurídicos por el individuo es reconocida dentro de los ciertos limites por el ordenamento jurídico porque el uso sin obstáculos de la libertad personal se presenta en quanto tal como un valor social en el Estado de Derecho Liberal, que debe suspesarse junto con el interés de la comunidade en la conservación de los bienes jurídicos³ (PIERANGELI, 2010, p. 107).

Neste diapasão, é incontestável que o tráfico humano, especialmente o de mulheres para exploração sexual, configura-se como um crime que põe em xeque o direito de autodeterminação da vítima e a submete à situação análoga a escravidão, com aniquilamento das garantias e dos direitos fundamentais da pessoa humana. Razão pela qual, o consentimento e as liberdades individuais restam invalidadas justamente pela total inexistência de razoabilidade hermenêutica entre o alcance do exercício da prostituição⁵ espontânea, livre e com autonomia *versus* consentimento para exploração sexual forçada, este último considerado crime irrefutável e indigno.

Outrossim, sendo a vida e dignidade os bens jurídicos tutelados, o consentimento não será válido justamente por contrariar as normas estabelecidas no arranjo institucional, isto é, o bem jurídico tutelado no crime de tráfico humano tem natureza indisponível, logo verificam razões de ordem pública que se revelam contra tal situação.

⁴ Tradução do autor “A avaliação subjetiva dos bens jurídicos pelo indivíduo é reconhecida dentro de certos limites pelo ordenamento jurídico porque o uso sem obstáculos da liberdade pessoal apresenta-se em quanto tal como um valor social no Estado do Direito Liberal, que deve sobrepor-se junto com o interesse da comunidade na conservação dos bens jurídicos”.

⁵ Nota-se que o exercício da profissional do sexo, prostituição livre e com autonomia não é considerado crime Trabalho e Emprego, instituída pela portaria n 397 de 2002. Veja-se: “5198-05 – Profissional do sexo: Garota de programa, Garoto de programa, Meretriz, Messalina, Michê, Mulher da vida, Prostituta, Trabalhador do sexo. Descrição sumária: Buscam programas sexuais; atendem e acompanham clientes; participam em ações educativas no campo da sexualidade. As atividades são exercidas seguindo normas e procedimentos que minimizam a vulnerabilidades da profissão”.

Nesta perspectiva, Cezar Roberto Bitencourt (2008) colaciona o seguinte entendimento acerca disso:

Primeiro, a manifestação do ofendido deve ser livre, sem coação, fraude ou outro vício de vontade; segundo, o ofendido, no momento de consentir, deve possuir capacidade para fazê-lo, isto é, compreender o sentido e as consequências de sua aquiescência; terceiro, o bem jurídico deve ser disponível e o fato típico se limite e se identifique com o consentimento do ofendido (BITENCOURT, 2008, p.307).

Evidencia-se um abismo hercúleo entre as situações adrede elencadas, tanto sob o ponto de vista dos bens jurídicos tutelados, como também pelo fato de tal discussão flutuar diretamente no aprofundamento do estigma carregado pelo exercício da prostituição livre e espontânea de algumas. Se não bastasse isso, as vítimas do tráfico, em tese, não exerciam o meretrício antes de serem capturadas pelas redes de aliciamento, assim como na hipótese de já praticarem a prostituição não as retira do lugar de vítima. Portanto, por qualquer viés que se observe, a realidade de exploração sexual pautada pela ardilosa e perversa ação das redes criminosas é que deve ser reprimida e enquadrada neste delito.

Além disso, sob o ponto de vista legal, o crime de tráfico humano é caracterizado pela agressão frontal ao princípio da dignidade da pessoa, ou seja, o bem jurídico tutelado deve atrelar-se de forma inerente, indisponível e irrevogável a vítima, quando for violado. Nesse sentido Cunha e Pinto (2017, p. 21) mencionam que: “a proteção às vítimas de tráfico de pessoas nada mais é, em última análise, do que a proteção do ser humano, figura central e principal objeto de preocupação do legislador” e complementa “a preocupação do legislador {foi} exatamente promover e garantir a observância dos direitos humanos e da cidadania”.(CUNHA E PINTO, 2017, p.21)

O crime de tráfico humano pressupõe e dialoga com a inexistência do direito de ir e vir com autonomia e liberdade, com a imposição de situação análoga à escravidão da vítima, a total carência dos direitos e garantias fundamentais, bem como a situação de extrema vulnerabilidade. Assim, Rogério Sanches da Cunha menciona que “a indisponibilidade do bem jurídico tutelado, a moral sexual pública e dessa forma, o consentimento da pessoa com o exercício da prostituição não retira a responsabilidade do sujeito ativo” (CUNHA, 2009, p. 255).

Por conseguinte, qualquer consentimento dado pela vítima nestas circunstâncias seria ignóbil, diante da nulidade e do vício que carregam, justamente quando restarem evidentes a falha de manifestação válida, bem como pela visão de Flávia Piovesan (2011, p. 202) “revelasse esvaziado o direito à liberdade quando não assegurado o direito à igualdade, e por sua vez, esvaziado revela-se o direito a igualdade quando não assegurada a liberdade”.

Outrossim, reforça tal entendimento o posicionamento de Xavier Plassat Sakamoto (2008):

Percebe-se que na maior parte dos casos em que há exploração da pessoa, seja laboral ou sexualmente, o elemento vulnerabilidade está presente. Sendo assim, o consentimento não se dá de forma totalmente livre e consciente, pois a pessoa encontra-se fragilizada por indeterminados fatos, não devendo ser relevado para fins de descriminalização da conduta(SAKAMOTO, 2008, p.11).

Salienta-se que pelo conceito de vulnerabilidade entende-se aquele descrito pelo Protocolo de Palermo, vejamos: “[...] é entendida como significando qualquer situação em que a pessoa em causa não tem outra alternativa real e aceitável senão submeter-se ao abuso em questão”. Segundo o diretor executivo do Unodc Yury Fedotov, o tráfico humano é um “crime parasita que se alimenta de vulnerabilidade, prospera em tempos de incertezas e lucra com inação” (FEDOTOV, 2020, p.xx).

Com efeito, de acordo com a guardiã do protocolo de Palermo, UNODC (2012, p. 19), no que diz respeito à questão do alcance sobre o entendimento da expressão “vulnerabilidade” das vítimas, conjecturou sobre a vontade dos atores envolvidos na redação do referido protocolo como sendo “os inumeráveis meios sutis de coerção pelos quais as pessoas são exploradas” e completou sobre a questão da prostituição de imigrantes de adultas “não coagidas” a contemplação pela definição.

O abuso de uma posição de vulnerabilidade foi visto como um meio pelo qual uma grande quantidade de práticas de exploração identificadas como tráfico poderiam ser potencialmente expandidas - ao mesmo tempo sendo suficientemente vago a ponto de não limitar os Estados em nenhuma posição fixa sobre a questão controversa da prostituição. (UNODC, 2012, p. 20)

Nesta perspectiva, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal alinha-se a esta miragem, prova disso é a decisão do Min. Gilmar Mendes no Habeas Corpus nº 126265 de 19/05/2015, pautada na seguinte afirmação:

O consentimento da vítima em seguir viagem não exclui a culpabilidade do traficante ou explorador, pois o que o requisito central do tráfico é a presença do engano, da coerção, da dívida e do propósito de exploração. É comum que as mulheres, quando do deslocamento, saibam que irão exercer a prostituição, mas não tem elas consciência das condições em que, normalmente, se veem coagidas a atuar ao chegar no local do destino. Nisso está a fraude. (STF, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal)⁶.

Considerando a centralidade da definição de vulnerabilidade para fins de tráfico humano, impõe-se a necessidade de sublinhá-la a partir do entendimento da UNODC transposto pelo documento temático “O abuso de uma posição de vulnerabilidade e outros meios da definição de tráfico de pessoas (2012)” alicerçado à luz da conferência judicial realizada no Brasil em 2008.

As pessoas vulneráveis são definidas como aquelas que, por razões de idade, sexo, estado físico ou mental, ou devido a circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram-se especialmente difíceis de exercer plenamente os seus direitos perante o sistema de justiça, tais como lhes são reconhecidos pela lei. Os seguintes fatores podem constituir causas da vulnerabilidade: idade, deficiência, pertencentes a comunidades indígenas ou minorias, vitimização, migração e exclusão social, a pobreza, o sexo e a privação de liberdade. A definição específica de pessoas vulneráveis em cada país dependerá das suas características particulares, e até mesmo de seu nível de desenvolvimento social ou econômico.⁷ (UNODC, 2012, p.16).

Sob este prisma, percebe-se que não há um único ou melhor conceito sobre vulnerabilidade, justamente por estar correlacionada com a suscetibilidade e seu alcance ser elástico. Revela-se a partir de diversos fatores e considera a complexidade do arcabouço social, bem como as camadas de entrecruzamento e intersecção para serem cristalizadas. Razão pela qual cada Estado membro deve, a

⁶Decisão proferida em Medida Cautelar no Habeas Corpus 126265 MC/GO -GOIÁS do Min. Relator Gilmar Mendes, data de julgamento em 18/02/2015 e publicado no dia 23/02/2015. Disponível no site do STF <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho488421/false>

⁷ 100 Regras de Brasília sobre o Acesso à Justiça das Pessoas Vulneráveis. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf> Acesso em 16/10/2022.

luz da estrutura socioeconômica, identificar com maior clareza o que seja vulnerabilidade para fins de tráfico humano.

Considerando a conexão da vulnerabilidade com questões de risco e suscetibilidade Henri Acselrad (2006) menciona que:

Enquanto com a noção de risco buscou-se “calcular a probabilidade de ocorrência” de um agravo em um grupo qualquer com determinada característica, “abstraídas outras condições intervenientes”, com a noção de vulnerabilidade procura-se “julgar a suscetibilidade” do grupo a esse agravo, “dado um certo conjunto de condições intercorrentes”. A disposição a tratar as condições de vulnerabilidade como uma questão de direitos humanos, por sua vez, é apresentada também como destinada a vinculá-las às suas raízes sociais mais profundas, estimulando e potencializando a mobilização das pessoas para a transformação destas condições. (ACSELRAD, 2006, p. 20).

Outrossim, de acordo com o Ministério da Cidadania, embora a questão econômica seja de sobremodo importante, não é o traço unívoco para determinar a questão atinente a definição de vulnerabilidade, prescindindo a existência de múltiplas variáveis. E complementa Robert Chambers (2020, p 39.) - “vulnerabilidade não é o mesmo que pobreza. Não significa estar carente ou necessitado, mas sim indefeso, inseguro e exposto a múltiplos riscos, choques e stress”. O que exige a articulação mais abstrusa e alinhada a cooptação e compartilhamento com horizonte sistêmico.

Neste diapasão, em linhas gerais, constata-se como sendo um desequilíbrio no acesso aos bens e serviços ofertados, pelo descompasso entre os recursos simbólicos e materiais que deveriam estar disponibilizados entre o sujeito e as suas respectivas necessidades, cumulado com o aspecto subjetivo de determinada cultura social. Debruça-se, neste ponto, o entendimento de vulnerabilidade, segundo Bellenzani e Malfitano (2006), os quais levam em consideração o aspecto psíquico do ser humano:

O conceito de vulnerabilidade psíquica, que propomos, nos parece pertinente pela possibilidade de pensarmos fatores potenciais de modo que, sinergicamente, componham condições propulsoras ao sofrimento ou ao adoecimento psíquico. Esses fatores estariam relacionados tanto ao universo cultural, histórico e social, daí a dimensão da vulnerabilidade social, como às experiências de vida singulares que, combinados, seriam a matéria-prima para a constituição das subjetividades (BELLENZANI & MALFITANO, 2006, p. 122).

Assim, considerar os aspectos subjetivos, implica em entoar eco sobre a importância da alteridade neste diagnóstico, isso porque, a partir da premissa de que o

outro é o outro de mim mesmo, a conexão entre dois sujeitos sociais e suas respectivas fragilidades são reveladas pela compreensão das fragilidades e do reconhecimento em si mesmo da parte que pertence ao outro, por conseguinte a vulnerabilidade manifestada no outro.

Por fim, em uma perspectiva normativa brasileira, o entendimento de vulnerabilidade está estabelecido no capítulo III dos crimes sexuais contra vulnerável no artigo 217-A de maneira abstrata, como sendo “pessoas menores de 18 anos, bem como aquele que em razão de alguma “enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato, ou que, por qualquer outra causa, não pode oferecer resistência” (CÓDIGO PENAL BRASILEIRO, artigo 217-A).

Avançando no assunto, tais questões introduzidas serão melhores explanadas e compreendidas quando observadas as demais categorias teórico metodológicas, sobretudo atinentes às interseccionalidades da tríade classe social, gênero e raça na perspectiva do cenário do tráfico de mulheres para exploração sexual.

Com efeito, o principal objetivo dos Tratados, em geral, é conferir às pessoas a mais ampla proteção possível, pode-se concluir que não ocorreria de forma diversa nas situações apresentadas por esta convenção em concreto, em última análise, pelo protocolo de Palermo.

Assim, a importância dos direitos humanos na abordagem das vulnerabilidades e impactos sobre o tráfico de pessoas é primordial, porquanto a necessidade em garantir o acesso a todos dos direitos e garantias fundamentais, bem como a extensão dos valores humanos, seja para prevenir a incidência do crime, seja para conscientizar os operadores do direito e da política federal sobre os alcances da vulnerabilidade e dos reais impactos que se desdobram nas vítimas do tráfico internacional de mulheres.

O tráfico de pessoas é compreendido no II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP como:

Nesse sentido, qualquer trabalho de *advocacy* na área de tráfico de pessoas no Brasil, para chegar a bom termo, precisa necessariamente ter ciência deste histórico e compreender que tráfico de pessoas é um conceito heterogêneo, cuja unidade se dá no constante diálogo e tensão entre áreas temáticas que lhe precederam e lhes são coetâneas. E completa: O presente Protocolo aplicar-se-á, salvo disposição em contrário, à prevenção, investigação e repressão das infrações estabelecidas em conformidade com o Artigo 5 do presente Protocolo, quando essas infrações forem de natureza

transnacional e envolverem grupo criminoso organizado, bem como à proteção das vítimas dessas infrações (II PNETP – 2013, p.55).

Prosseguindo neste preâmbulo, a existência de diversos tratados e diplomas internacionais que versavam sobre a matéria transversalmente, sobretudo a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional não abrangia, no seu texto original, o tráfico internacional de pessoas. Contudo, com o Protocolo de Palermo, (2000) a situação impõe mudanças estruturais no desenho das ações de enfrentamento deste crime, o qual foi ratificado pelo Brasil em janeiro de 2004 e, sob o âmbito Espanhol, o referido protocolo foi ratificado no dia 21 de fevereiro de 2002, com entrada em vigor no dia 25 de dezembro de 2003.

Objetiva-se, com isso, proteger os direitos fundamentais internacionalmente reconhecidos, bem como estabelecer uma política cooperacional entre as nações como escopo de prevenir novas vítimas do aliciamento ao mercado internacional sexual e estabelecer medidas repressivas que viabilizem a coerção ao crime organizado transnacional. Funciona como instrumento vivo, suficiente para proteger as vítimas do tráfico, vez que inexistiam, até o momento, mecanismos de proteção universal, ou seja, estavam desprotegidas de qualquer amparo internacional quando submetidas ao tráfico.

O referido diploma estabelece medidas assistenciais e protetivas às vítimas do mercado global sexual, merecendo observância o direito de sigilo quando provocado o poder judiciário para punir os delinquentes responsáveis, assim como oferecer aos sujeitos passivos condições estruturais de moradia depois de descoberta a rede da qual fazia parte como vítima.

Para viabilizar é necessário que se configurem mecanismos cooperacionais entre Estados e com Organizações não Governamentais, as quais têm papel fundamental em garantir a assistência física, moral e psíquica. Com efeito, mediante a cooperação entre os organismos pode-se atingir com maior facilidade e agilidade mecanismos que preservem os Direitos Humanos, ou seja, aqueles inerentes à humanidade, como condições dignas de vida, tratamento isonômico entre homens e mulheres, entre outros.

Neste arcabouço analítico conceitual, sob a dimensão positiva penal brasileira, introduzida pela lei 13.344/2016, a qual reformula o tipo penal atrelado ao tráfico de pessoas no seu artigo 13, bem como impõe-se nos demais artigos o alinhamento com diretrizes e normas cominadas pelo Protocolo de Palermo e com a legislação internacional. Prova disso está alicerçada pela inteligência do artigo 2^a da lei 13.344/2016, na imputação de princípios o “respeito a dignidade humana, promoção e garantia dos direitos humanos, não discriminação, atenção integral as vítimas, entre outros”.

Sob o ponto de vista assistencial, o artigo 6^o da referida lei obriga o Estado a fornecer um aparato de elementos com vistas a atender a vítima do tráfico de modo humanizado, com o alcance de assistência jurídica, de trabalho, moradia e saúde, ainda que esteja sob a tutela da rede consultar em território internacional.

Por conseguinte, no artigo 16 da lei em comento, revogam-se os artigos 231 e 231-A do Código Penal, passando a vigor o artigo 249-A do Código Penal, abarcando três elementos constitutivos, quais sejam um ato, os meios e a finalidade de exploração, cada qual com suas respectivas espécies. Senão veja-se a redação do tipo:

Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: I – Remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; II – Submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo; III – submetê-la a qualquer tipo de servidão; IV – Adoção ilegal; ou V – Exploração sexual”. Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. (CÓDIGO PENAL BRASILEIRO, 2020, p.99).

Dentre as alterações mais substanciais, ressalta-se a inclusão do tipo título I, dos crimes contra a pessoa - no capítulo IV – o qual protege as liberdades individuais. Razão pela qual, o signo nuclear de proteção, guardada à proteção e garantia dos direitos da vítima do tráfico.

No que tange à conduta, o legislador previu oito verbos, conforme mencionado pelo caput, bem como a constituição de crime formal de consumação antecipada, ou seja, o crime ocorre com a presença de um dos verbos existentes no tipo. Razão pela qual, o resultado naturalístico é mero exaurimento para fins de fixação de pena.

Outrossim, as mudanças trazidas pela lei adrede elencada, visam trazer maior robustez e profundidade no espectro de situações das formas de traficar. Nesse sentido, Rogério Sanches e Ronaldo Batista Pinto (2017), aludem que:

O tráfico de pessoas já estava localizado nos arts. 231 e 231-A, ambos do CP, restrito à finalidade de exploração sexual. Lendo – e relendo – os documentos internacionais assinados pelo Brasil, percebe-se que a proteção era insuficiente, pois o comércio de pessoas tem um espectro bem maior, abrangendo outros tipos de exploração que não a sexual (CUNHA e PINTO, 2017 p.60).

No que se refere ao tráfico de pessoas, imputado ao crime sob o âmbito internacional, o tipo penal previu esta situação enquanto aumento de pena de um terço à metade, prevista pelo artigo 149-A §1º, IV.

Diante disso, percebe-se grandes avanços na órbita penal brasileira, com o propósito de consagrar maior unicidade às determinações descritas pelos diplomas internacionais. Não obstante, o movimento de mudanças ao tipo penal brasileiro alinhado às disposições legais do Protocolo de Palermo impacta desafios, especialmente sobre o alcance hermenêutico da questão atinente à situação de vulnerabilidade, bem como no que se refere ao consentimento válido da vítima maior de idade, desde que não se vislumbre nenhum dos meios atribuídos pelo artigo 3 do Protocolo de Palermo. Isso porque, o código penal brasileiro não prevê de modo expresso tais questões, restando a utilização do conteúdo do referido protocolo na aplicação a realidade forense.

Por conseguinte, exsurge o debate e articulação teórica acerca do assunto com as provisões abstratas no corpo do texto normativo internacional, o que pode revelar uma tarefa hercúlea na fileira da norma à aplicação adequada ao caso concreto e à realidade dos operadores do direito. À luz disso, além das questões entabuladas acima, vale trazer as sábias palavras de Flávia Piovesan (2013).

O sucesso da aplicação dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos requer a ampla sensibilização dos agentes operadores do direito, no que se atém à relevância e à utilidade de advogar esses tratados junto a instâncias internacionais e nacionais, o que pode viabilizar avanços concretos na defesa do exercício dos direitos de cidadania.” (PIOVESAN, 2013, p. 490).

Evidencia-se a incontestável necessidade de uma comunicação global entre os Estados Membros, organizações internacionais e sociedade civil, com o propósito de fomentar direcionamento nas ações e suas respectivas aplicabilidades no mundo real, considerando as especificidades de cada povo e as conjunturas correlacionais, sob o ponto de vista a resguardar o acesso integral no tratamento das garantias fundantes dos direitos humanos aos desprestigiados e vulnerabilizados pela sociedade em que estão inserindo.

De outra banda, pontua-se que pelo caráter elástico do conceito de vulnerabilidade, o seu alcance deve levar em consideração o meio e a nação de origem, isto é, os elementos utilizados para enquadrar a situação de vulnerabilidade às vítimas brasileiras pelo Estado brasileiro podem não ser as mesmas atribuídas pelo Governo Espanhol, justamente porque as desigualdades e as camadas sociais são distintas em cada uma delas. Deste modo, a cooptação e articulação de ideias, a nível global, torna-se imprescindível para a consagração dos direitos.

À luz disso, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, junto à assessoria Especial Internacional instituiu a lei nº 13.344 de 06 de maio de 2016 com a pretensão de divulgar as alterações legais tanto na prevenção como na repressão do crime de tráfico internacional de pessoas, no cenário global. Por conseguinte, a publicação desta legislação, traduzida em inglês e espanhol, no site da Assessoria Especial Internacional faz jus na cooperação e na cooptação de informações em âmbito internacional.⁸

Além disso, reforça o compromisso do Brasil no enfrentamento deste crime transnacional com o elenco de princípios e diretrizes fundantes, com o respectivo respeito aos direitos humanos das vítimas, o caráter transversal das políticas públicas, a atenção integral às vítimas, o fortalecimento pela atuação correlacional e articuladas com organizações internacionais e demais estados estrangeiros, bem como a estruturação em redes com a participação da sociedade civil e demais atores sociais.

⁸ Lei 13.344 de 6 de outubro de 2016, disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/atuacao-internacional/legislacao-traduzida/lei_n_13-344_de_6_de_outubro_de_2016_esp-docx.pdf Acesso em: 13 de maio de 2022.

Se não bastasse isso, a lei prescreve as ações assumidas pelo Estado na promoção da prevenção, repressão e proteção das vítimas de tráfico, bem como enumera as alterações processuais penais ocorridas no âmbito nacional.

Nesta mesma linha de raciocínio, sob o ponto de vista legal, filia-se à legislação penal Espanhola, tipificado o tráfico de pessoas no artigo 177 número 1, introduzido pela LO 5/2010, de 22 de julho e atualizado, respectivamente pelas leis orgânicas nº 1 de 2015 e pela lei orgânica nº 8 2021, de 4 de junho de 2021, com a seguinte redação vigente, referente a BOE-A-2021-9347. In verbis:

Será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima, la capture, transportare, trasladare, acogiere, o recibiere, incluido el intercambio o transferencia de control sobre esas personas, con cualquiera de las finalidades siguientes: **a)** La imposición de trabajo o de servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, a la servidumbre o a la mendicidad. **b)** La explotación sexual, incluyendo la pornografía. **c)** La explotación para realizar actividades delictivas. **d)** La extracción de sus órganos corporales. **e)** La celebración de matrimonios forzados. Existe una situación de necesidad o vulnerabilidad cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa, real o aceptable, que someterse al abuso⁹.

⁹ Será punido com a pena de cinco a oito anos de prisão como réu de tráfico de seres humanos quem, no território espanhol, em trânsito ou a ele destinado, usando de violência, intimidação ou engano, ou abusando de uma situação de superioridade ou necessidade de ou vulnerabilidade da vítima nacional ou estrangeira, mediante a entrega ou recebimento de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento da pessoa que tinha autoridade sobre a vítima, capturar, transportar, transferir, abrigar ou receber, incluindo a troca ou transferência de controle sobre essas pessoas, para qualquer dos seguintes fins: a) A imposição de trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas análogas à escravidão, servidão ou mendicidade b) Exploração sexual, inclusive pornografia c) Exploração para atividades criminosas d) Remoção de órgãos do corpo e) Casamentos forçados. Existe uma situação de necessidade ou vulnerabilidade quando a pessoa em questão não tem alternativa, real ou aceitável, senão submeter-se ao abuso Quando a vítima de tráfico de seres humanos for menor, em qualquer caso, será imposta a pena de inabilitação especial para qualquer profissão, ofício ou atividade, remunerada ou não, que envolva contato regular e direto com menores. de seis a vinte anos superior à duração da pena privativa de liberdade imposta. 2. Ainda que não seja utilizado nenhum dos meios previstos no número anterior, qualquer das ações indicadas no número anterior será considerada tráfico de seres humanos quando efectuada em relação a menores para fins de exploração. 3. O consentimento da vítima de tráfico de seres humanos é irrelevante quando se tenha recorrido a qualquer dos meios indicados no n.º 1 deste artigo. 4. A pena de grau superior ao previsto no n.º 1 deste artigo será aplicada quando: a) a vida ou a integridade física ou psíquica das pessoas que foram objeto do crime tenha sido colocada em perigo; b) a vítima seja especialmente vulnerável por doença, estado gestacional, deficiência ou situação pessoal, ou seja menor de idade. Se mais de uma circunstância coincidir, a penalidade será aplicada em sua metade superior.

2. Aun cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado anterior, se considerará trata de seres humanos cualquiera de las acciones indicadas en el apartado anterior cuando se llevare a cabo respectode menores de edad con fines de explotación.

3. El consentimiento de una víctima de trata de seres humanos será irrelevante cuando se haya recurrido a alguno de los medios indicados en el apartado primero de este artículo.

4. Se impondrá la pena superior en grado a la prevista en el apartado primero de este artículo cuando:

a) se hubiera puesto en peligro la vida o la integridad física o psíquica de las personas objeto del delito;

b) la víctima sea especialmente vulnerable por razón de enfermedad, estado gestacional, discapacidad o situación personal, o sea menor de edad. (Código Penal Espanhol, 2022)

A priori, destaca-se a prematura concepção do tipo penal Espanhol estar devidamente conectado com as disposições legais estabelecidas pelo Protocolo de Palermo, pois o artigo em questão foi introduzido no ano de 2010, embora sendo alterado posteriormente para melhor cotejo com as disposições do protocolo marco. Tal prerrogativa garante maior unicidade na aplicação da lei ao caso concreto, à luz das prerrogativas estipuladas pelas organizações internacionais. Logo, abrange-se e protege-se as situações de tráfico de pessoas sob o condão da natureza transnacional e multifacetado tal qual o tráfico humano ocorre.

Pontua-se, também, que com as alterações trazidas pela lei supraelencada, se tutelam os bens legais atrelados à dignidade e à liberdade do sujeito passivo, portanto abrange todos os seres humanos, nacionais ou transnacionais, relacionados ou não com o crime organizado. Razão pela qual, dadas as recentes modificações, percebe-se de forma cristalina maior unidade na articulação sobre o enfrentamento desta moléstia sob a órbita global, assim como prestigia o fortalecimento dos direitos, garantias e liberdades individuais do ser humano. Isso porque, antes do advento desta norma, o assunto era tratado de maneira esparsa, cuja regulação estava atrelada aos crimes conexos ligados a esse crime, em destaque a migração irregular e a exploração sexual na perspectiva de prostituição forçada.

Somado a isso, a política pública espanhola de enfrentamento ao tráfico abaliza embates na consagração das desigualdades existentes entre homens e mulheres, tanto nas sociedades de destino, como de origem, ou seja, este crime afeta de maneira desproporcional as mulheres, justamente pelo maior grau de vulnerabilidade dada à perversidade como a exploração sexual ocorre neste gênero. Ademais, sustenta que o

sistema de organização social, o qual endossa modelos de desigualdade de gênero, contribui de sobremodo na desvalorização da mulher, na feminilização da pobreza, desigualdade no âmbito laboral e educacional, bem como nas falsas projeções de melhoria de vida no território internacional, o que reverbera a necessidade de maior proteção específica a este grupo.

Outrossim, o tipo penal em tela reforça a preocupação de vítimas de outras nações, sinalizando a incidência na realidade do tráfico do país, bem como aponta o conceito de situação de vulnerabilidade, como sendo “aquela em que a vítima não tem outra alternativa, real ou aceitável, senão submeter-se ao abuso” e complementa “otros factores a tener em cuenta para evaluar la vulnerabilidad de las víctimas sobel sexo, el estado de gestación, el estado de salud y la discapacidad” (ESPANHA, 2018, s/p). Embora o texto tenha um viés abstrato e genérico, a preocupação do legislador em colacionar tal questão fulmina no zelo sobre o assunto e inclinação no debate atinente à questão de vulnerabilidade da vítima e dos direitos humanos.

Quanto ao consentimento, está contemplado pelas disposições implementadas pelo Protocolo de Palermo, pois o código penal espanhol entende que “El consentimiento de una víctima de trata de seres humanos será irrelevante cuando se haya recurrido a alguno de los medios indicados en el apartado primero de este artículo.” (Código Penal da Espanha, 2020, p.22). Deste modo, quando se está diante do crime de tráfico o consentimento, ainda que inicialmente possa ter ocorrido, estará sempre imbuído pelo engano, fraude, abuso ou coação, ou seja, em estado de vulnerabilidade da vítima.

Segundo o Plan Integral de la Trata (2015), no que se refere os alicerces do enfrentamento.

Si bien resulta primordial la construcción de una Estrategia Nacional única que, con carácter global, incluya los objetivos dirigidos a erradicar las distintas manifestaciones de la violencia ejercida sobre las mujeres, la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual presenta particularidades que requieren que sea objeto de un **tratamiento específico** de carácter integral que implique a las administraciones, instituciones y entidades con responsabilidades y especialización en la materia y quen contemple las especiales características de víctimas y delincuentes (ESPANHA, 2015, p. 09)¹⁰.

Destaca-se também que a Constituição espanhola, tal qual a Constituição brasileira, é a norma suprema na hierarquia do ordenamento jurídico nacional e em seus artigos 10 e 13, respectivamente dispõe sobre “la dignidade de la persona, los derechos inviolables que le son inherente, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley e a los derechos de los demás son fundamento del orden político y dela paz social” (CONSTITUIÇÃO DA ESPANHA,2020, p.03) e complementa o artigo 13 a extensão destes direitos aos estrangeiros.

(1)Os estrangeiros gozarão na Espanha das liberdades públicas que garantem o Título dos Direitos e Liberdades (grifo nosso) e os termos que os Tratados e a lei estabeleçam. (2) A extradição somente conceder-se-á em cumprimento de um tratado ou da lei, atendendo ao princípio de reciprocidade. Ficam excluídos da extradição os direitos políticos, não considerando como tais os atos de terrorismo. (3) A lei estabelecerá os termos em que os cidadãos de outros países e os apátridas, poderão gozar do direito de asilo na Espanha.(CONSTITUIÇÃO DA ESPANHA, 2020, p.04)

Neste compasso, vale mencionar que o Brasil e a Espanha firmaram um acordo mútuo de auxílio jurídico, de natureza penal, mais amplo possível em todos os procedimentos atinentes aos delitos cuja competência seja das autoridades judiciais ou do MP entre as partes envolvidas, promulgada pela lei 6.681 de oito de dezembro de 2008. Sua extensão atende a finalidade de reciprocidade na extradição de agentes delinquentes, na execução de sentenças penais, bem como auxílio direto a particulares ou terceiros Estados.

Desta feita, o referido acordo impacta diretamente na consagração de cooperação e cooperação internacional entre os Estados-Nações, sobretudo para fins desta tese aquele elencado pela alínea “e” do artigo 5º da referida lei, in verbis:

a investigação tenha sido iniciada com o objetivo de processar ou discriminar, sob qualquer forma, uma pessoa ou grupo de pessoas, por razões de raça,

¹⁰ Tradução livre: Embora seja imprescindível a construção de uma Estratégia Nacional única que, de forma global, inclua os objetivos voltados à erradicação das diferentes manifestações de violência contra a mulher, o combate ao tráfico de mulheres e meninas para fins de exploração sexual apresenta particularidades que exigem ser objeto de um tratamento específico de natureza abrangente que envolva as administrações, instituições e entidades com responsabilidades e especialização na matéria e que contemple as características especiais das vítimas e dos criminosos.

sexo, condição social, nacionalidade, religião, ideologia ou qualquer outra forma de discriminação, ou a execução do pedido pudesse conduzir a uma situação de discriminação da pessoa por qualquer dessas razões. ¹⁰ (BRASIL, 2008, p.56).

Ademais, o acordo enumera uma série de articulações e ações que visam fomentar uma solução integrada e plena entre os países, assim como a manipulação de atividades destinadas a instaurar a troca de informações, autenticação e legalização de documentos, realizar confiscos, consultas e o desenvolvimento de prerrogativas em consonância com os respectivos ordenamentos jurídicos. Razão pela qual, a instituição deste acordo é uma ferramenta importante na configuração e deslinde do crime de tráfico de pessoas, especialmente mulheres para a exploração sexual.

Se não bastasse isso, entre Brasil e Espanha constitui-se o convênio de combate à criminalidade promulgado pelo decreto nº 8048 de 11 de julho de 2013, o qual instituiu uma série de ações alinhadas no mútuo enfrentamento da criminalidade, cujo objetivo foi reforçar o desenvolvimento das relações bilaterais entre os países em comento firmado pelo Tratado Geral de Cooperação e Amizade entre o Brasil e o Reino da Espanha, de 23 de julho de 1992.

Esse documento alinha a cooperação criminal entre esses países, sobretudo no que diz respeito no artigo 2º das alíneas a “a) delitos contra a vida e a integridade das pessoas, d) imigração ilegal e tráfico de seres humanos, principalmente mulheres e crianças; m) exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes”¹¹.

Deste modo, inaugura-se ao longo dos 15 artigos predefinidos a reciprocidade no que diz respeito à prestação de informações, à disponibilização de recursos humanos pela via diplomática e institucional para o combate ao crime; bem como o intercâmbio de ações que visem a prevenção, repressão e investigação criminal em conformidade com as leis nacionais e estruturas do poder de polícia. Com efeito, busca-se expandir as

¹¹ Disponível no site [planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br/decreto/n.8.049%20de%2011%20julho%20de%202013) decreto n. 8.049 de 11 julho de 2013, pelo link http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8048.htm Acesso em: 24/05/2022.

operações capazes de fomentar e instrumentalizar a reciprocidade no enfrentamento do tráfico internacional de mulheres.

Sob o condão brasileiro, a lógica também é verdadeira, pois a concepção enraizada na Constituição Federal e em documentos internacionais variados, de que toda pessoa é sujeito de direitos humanos fundamentais e inalienáveis, independente de sexo, raça, etnia, classe social ou nacionalidade, flutua diretamente com um cenário de crise mundial do emprego e aprofundamento da pobreza e das desigualdades sociais. Razão pela qual, o enfrentamento do tráfico Internacional de pessoas, em especial, de mulheres para exploração sexual, enquanto um fenômeno transnacional, requer seja analisado a partir da teoria crítica dos direitos humanos.

3.5 Da teoria crítica dos direitos humanos

O principal expoente desta teoria, Joaquín Herrera Flores, revela a noção de direitos humanos, a partir da dinâmica do movimento e de transformações, isto é, reconhece a possibilidade de mutabilidade, transformações e reinvenções.

Sugere que, “os direitos humanos podem se converter em uma pauta jurídica, ética e social que sirva de guia para a construção dessa nova racionalidade. Mas, para tanto, devemos libertá-los da jaula de ferro na qual foram encerrados pela ideologia de mercado(...)” (FLORES, 2009, p.17).

Deste modo, devem ser concebidos enquanto processos institucionais e sociais, capazes de possibilitar a abertura e a consolidação de espaços pela dignidade humana, a partir das práticas efetivas, sem referendar apenas tautologias teóricas e programáticas. Prossegue Flores (2005a) sobre a questão das desigualdades, ao mencionar que:

Veamos el ejemplo, tan importante para una teoría crítica de los derechos, de la dialéctica entre igualdad-desigualdad. Las desigualdades de ingreso, de riqueza o de posición social con respecto a la satisfacción de necesidades básicas o a la distribución y consumo de bienes esenciales para la supervivencia, constituyen un hecho consultable desde muy antiguo, tanto en el interior de un mismo país, como a escala global. (FLORES, 2005a, p.127-128).

Com efeito, sob tal premissa, a teoria em tela goza de certa complexidade, pois em linhas gerais, a efetivação dos direitos humanos prescinde o entendimento de aspectos culturais, normativos e históricos, bem como considera as debilidades aclaradas pelo excesso de pobreza e concentração de renda para poucos, o terreno fértil para eclodir tensões e práticas sociais, com o objetivo de estabelecer de modo eficiente a consagração pragmática da dignidade da pessoa humana.

Na perspectiva na qual os direitos humanos são estudados à luz de uma concepção universalista e irrestrita, reside a impotência e o abismo existente entre o plano do “ser e do dever ser”, “do que é dito face ao que é feito. Razão pela qual, corroborado pelo entendimento de David Sanchez Rubio, habita-se a incólume ausência de revelar os aspectos atrelados às vicissitudes e particularidades de determinado setor social desprotegido, com os aspectos culturais, jurídicos, sociais, sexuais e econômicos com responsabilidade e autonomia dos direitos onde se forjam as relações humanas.

À luz disso, o presente trabalho parte de uma premissa realista do mundo, em paralelo com a constituição de elementos contundentes, capazes de fomentar grupos socialmente vulnerabilizados. Por conseguinte, os direitos humanos na perspectiva crítica, encontram guarida enquanto processo de ação pela implementação e pelo reconhecimento de formas materialmente igualitárias, no que diz respeito ao acesso aos bens protegidos pelo direito.

Ato contínuo, segundo o referido autor, quando se fala em direitos humanos, reporta-se aos processos de lutas, com a seguinte ilustração de pensamento:

Nuestro compromiso, como personas que reflexionan, y comprometerse con los derechos humanos, radica en poner lo que se dice en práctica, en las prácticas sociales de individuos y grupos que luchan diariamente para que las acciones que tienen lugar en contextos concretos y los materiales en los que vivimos pueden transformarse en otros más justo, equilibrado e igualitario. [...] Y este es el único camino a seguir la teoría con la práctica y la dinámica social: clave para criterio de la verdad de toda producción intelectual (FLORES, 2007, p. 20).

Nesta linha de raciocínio, complementa Batista e Lopes (2014): “que as assimetrias de poder são inerentes a uma sociedade capitalista e que parte da luta pela efetivação de direitos humanos é o questionamento da atual estrutura social e a

visibilização das assimetrias de poder relacionadas a gênero, classe e raça etc” (BATISTA E LOPES, 2014, p. 130).

O discurso social que reivindicou a tutela de autonomia, liberdade e do direito de autodeterminação, bem como a proteção do mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana afloraram, em certa medida, a ação do Estado brasileiro na formulação das políticas endereçadas a proteger e prevenir o tráfico internacional de pessoas, com ênfase nas mulheres para exploração sexual. Com isso, oportunizou-se a denominada janela de oportunidade herdada pelos ensinamentos de Kingdon (1984), as quais se abrem e se fecham de acordo com a inter-relação dinâmica entre atores políticos, institucionais, políticas e ideias.

Com efeito, é o confronto entre aqueles direitos reconhecidos e as práticas sociais que prescindem de efetivação para serem cristalizados no espaço, o que na visão de Helio Gallardo (2017), compreendem:

Direitos humanos devem ser compreendidos no interior de uma sensibilidade que questiona e recusa qualquer autoridade estrutural que alegue fundamentos naturais, e reivindica diante dela autonomia e responsabilidade, assumindo que as legítimas das práticas de comando se desprende exclusivamente de seu benefício operativo ou funcional em empreendimentos humanos comuns, operatividade e sentido que, além disso, contem seus limites e sanções (GALLARDO, 2017, p. 10).

Com o cotejo das diretrizes estipuladas no celeiro da teoria crítica dos direitos humanos pode-se explicar as razões pelas quais fazem crescer as taxas de indiciamento do tráfico para exploração sexuais, assim como preencher às lacunas contidas nos relatórios e metas dos planos de enfrentamento ora abordados.

Outrossim, com o efusivo clamor e estabelecimento da congregação de diversas forças, denominada por Maria Lucia Leal (2014, p.60), “contra-hegemônicas”, fundamenta-se a construção do pensamento ao enfrentamento do tráfico, a partir da correlação de poderes inter-relacionados de âmbito internacional, governamental, privado e pela sociedade civil.

Alinhado a isso, Gallardo (2017, p.77) entende os direitos humanos como fenômeno produzido pela história econômica, sexual, política e espiritual. Deste modo, não podem ser derivados de uma condição inata do ser humano, justamente pela

possibilidade da reversão, anulação e violação em função de práticas de poder legais ou ilegais.

Sob esta perspectiva, os direitos humanos funcionam como matriz capaz de conectar os elos necessários para que as tramas sociais existentes, sobretudo para que os países pobres ou em desenvolvimento, possam afixar novos arranjos, capazes de congruir o fio condutor, com o escopo de novos direcionamentos na contramão desta esteira mercadológica e desigual que se entremostra.

Assim, o elo entre a efetivação dos direitos humanos e enfrentamento do tráfico de pessoas está calçado na celebração sobre o combate à pobreza, discriminação sexual, as quais colocam as mulheres em uma situação de extrema vulnerabilidade e subalternidade, bem como os desdobramentos impactados pela globalização capitalista nos países em desenvolvimento, entre outras.

No que tange a essa órbita, José Luís Bolzan de Morais (2002) aponta uma fragilização da eficácia destas normas de novo tipo, próprias do constitucionalismo contemporâneo – dito social –, dizendo-as dependentes de uma ação legislativa e/ou administrativa posterior e inferior hierarquicamente, que lhes complete o sentido e permita, assim, usufruir dos conteúdos nela expressos.

Diante disso, para a concretização dos direitos humanos promovida pelo Estado é necessário que se chancela a constitucionalização dos programas sociais, que versem sobre direitos humanos e não o contrário, a fim de que o reconhecimento desses direitos não tenham apenas teor propagandista e programático, bem como invada, de modo efetivo e prático, o resultado do seu conteúdo positivado pelo texto legal.

Tal prisma alinha-se ao que menciona David Sanchez Rubio (2010), veja-se:

Os países democráticos ocidentais de tradição europeia-continental e anglo-saxã, se estruturam sob o denominado paradigma do constitucionalismo rígido ou Estado constitucional e democrático de direito, onde o poder do povo é um poder limitado na tomada de suas decisões pelos direitos fundamentais sancionados nas constituições, não podendo ser estes derogados, suprimidos ou eliminados. (...) Em que pese existir um reconhecimento da importância dos direitos fundamentais ou dos direitos humanos constitucionalizados, os mecanismos de não aplicabilidade, e a ausência de garantias convincentes, estão sempre na ordem do dia. São muitos os seres humanos que não podem nem desfrutar nem reaproximar-se de suas capacidades refletidas na imagem dos direitos. (RUBIO, 2010, p. 28/29).

Portanto, a implementação dos conteúdos de direitos humanos, em particular os positivos, implicam na necessária compreensão da ação jurídica fundamentada em uma prática comprometida e assente em uma teoria engajada, onde a Constituição não seja percebida exclusivamente como uma folha de papel. Isso porque, a luta é sempre provisória, razão pela qual as ações devem ser demarcadas a partir do crivo da continuidade e da constância, sob pena de o terreno das garantias conquistadas cair por terra.

Sob o prisma social, a concretização dos direitos humanos deve projetar-se em novas estratégias proativas, através de pretensões dirigidas à autoridade pública estatal, buscando fazê-los valer desde alguma estratégia positivo/prestacional ou negativa, a fim de que materializem o conteúdo apontado na seara judicial em ações e políticas sociais. Outrossim, está viabilizado a partir de um comprometimento coletivo pelo bem-estar comum, desde a assunção de tarefas sociais no próprio âmbito da sociedade e pelos atores sociais os mais diversos, independente de amarras, muitas vezes, intransponíveis, próprias às características estruturais do Estado Contemporâneo, como Estado do Bem-Estar Social em suas diversas experimentações práticas.

Neste sentido, questiona-se a concepção universalista traduzida pelos diplomas legais, justamente porque tal universalidade existe enquanto ponto a ser chegado, fruto de reivindicações, confrontos e diálogos. A universalidade dos direitos humanos, apoiada na concepção naturalista da palavra, não demonstra o pragmatismo da realidade vivida pela população global. As disposições aclaradas da declaração universal dos direitos humanos de 1948, embora sejam uma conquista significativa, suas projeções, muitas vezes revelam um conteúdo existente sob o ponto de vista teórico e abstrato.

A concepção trazida pelo artigo 3º, por exemplo, em que todo o ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal, bem como do artigo 4º ninguém será mantido em escravidão ou servidão; a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas”, encontram um abismo na sua aplicabilidade. Prova disso é a recente informação reveladora da ONU, 2016, em que “apenas 1 em cada 100 pessoas é resgatada do tráfico humano”¹².

À luz disso, a teoria crítica estabelece ferramentas capazes de dissolver as falsas legitimações e pseudo-objetividades, a ponto de demonstrar a coisificação emoldurada

pelas falácias ilusórias do mundo real. Assim, permite-se refletir acerca dos desdobramentos desse imaginário social, com vistas a criar o mapeamento de novas perspectivas, considerando as especificidades de sua essência e as relações sociais de poder.

Pela perspectiva de José Luiz Bolzan (2002, p.55), é necessário que se perceba o espaço da democracia, em razão de um processo conjunto de desterritorialização e reterritorialização conseqüente da complexidade das múltiplas relações contemporâneas. Deste modo, observa-se o estabelecimento de uma democracia e de uma cidadania multifacetadas e multipolarizadas, com a demarcação sem limites geográficos do Estado Nação.

Somado a isso, Giacomo Marramao (2007, p.119), sustenta que a marca dialética de desterritorialização e, em paralelo, territorialização, afinal de contas a Declaração Universal de 1948 impõe esta noção quando assegura a qualquer indivíduo, independente do território a que pertence, a proteção dos seus direitos humanos. Ocorre que a implementação efetiva desses direitos esbarra, categoricamente, no compromisso do estado-nação para sua consecução, logo territorialização.

Assim, aclara-se as palavras de Boaventura de Souza Santos (1997) acerca desta dicotomia analítica.

A minha tese é que, enquanto forem concebidos como direitos humanos universais, os direitos humanos tenderão a operar como localismo globalizado - uma forma de globalização de-cima-para-baixo. Serão sempre um instrumento do «choque de civilizações» tal como o concebe Samuel Huntington (1993), ou seja, como arma do Ocidente contra o resto do mundo (“the West against the rest”). A sua abrangência global será obtida à custa da sua legitimidade local. Para poderem operar como forma de cosmopolitismo, como globalização de-baixo-para-cima ou contra hegemônica, os direitos humanos têm de ser reconceptualizados como multiculturais. O multiculturalismo, tal como eu o entendo, é pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local, que constituem os dois atributos de uma política contra hegemônica de direitos humanos no nosso tempo. (SANTOS, 1997, p. 19-20)

¹² NAÇÕES UNIDAS, ONU NEWS, perspectiva global reportagens humanas, disponível em: <https://news.un.org/pt/audio/2016/07/1180271> acesso em 15/05/2022.

Considerando essa questão suscitada cabe mencionar que o direito internacional sobre os direitos humanos atravessa hodiernamente a transformação estrutural desde a eclosão da modernidade. Deste modo, a operação envolve a dinâmica assentada na planetária concepção da dignidade da pessoa humana, catalogadas em tratados e protocolos internacionais, em que a reciprocidade, muitas vezes, precede às noções de garantia coletiva e de ordem pública. Cesár Augusto Baldi (2004) desenvolve esta questão, com a seguinte afirmação:

(...) na Declaração Universal de 1948, elaborada sem a participação da maioria dos povos do mundo; no reconhecimento exclusivo de direitos individuais, com a única exceção do direito colectivo à autodeterminação, o qual, no entanto, foi restringido aos povos subjugados pelo colonialismo europeu; na prioridade concedida aos direitos civis e políticos sobre os direitos económicos, sociais e culturais; e no reconhecimento do direito de propriedade como o primeiro e, durante muitos anos, o único direito económico. BALDI, 2004, p. 252).

Avançando no assunto, sustenta-se a exigibilidade a título *erga omnes*¹³ dos assuntos atribuídos aos signatários dos tratados, que versem sobre a matéria de direitos humanos. Tal questão, de carácter obrigatório, está balizada no artigo 1º da resolução do instituto de direito internacional sobre proteção dos direitos humanos.

Por força do assinalável consenso que a prática internacional foi registrando em torno do conteúdo e do sentido daquelas disposições, que reforçam e impactam seu valor jurídico sobre todos os entes signatários, de forma que eventual violação se configure na responsabilização do agente no âmbito nacional, como também na dimensão internacional.

¹³ *Erga omnes* é uma expressão em latim que significa "contra todos", "frente a todos" ou "relativamente a". Usualmente no contexto jurídico para estabelecer que sua aplicação atinge todos os indivíduos.

Sob este espírito, inclusive, por força da emenda constitucional nº 45, os tratados internacionais que versarem sobre os direitos humanos e forem ratificados pelo Brasil pelo processo de emenda constitucional, serão equivalentes à norma da carta magna, bem como aqueles que não passarem pelo critério de aprovação por 3/5 dos votos dos respectivos membros, em cada casa do congresso nacional, têm força de norma supralegal, isto é, hierarquicamente superiores às leis ordinárias e abaixo da constituição federal.

Na perspectiva espanhola, o artigo 10, inciso 2 da sua constituição equipara as normas relativas aos direitos fundamentais e liberdades com as normas e tratados internacionais, que versarem sobre os direitos humanos e forem ratificados pela Espanha. Diz o artigo em tela:

Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, 2020).¹⁴

Sob este mesmo sentido, percebe-se também, que há um alinhamento com as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres, afinal de contas a Espanha situa tal mazela no enfrentamento sob a natureza da promoção dos direitos humanos e da proteção as vítimas. Razão pela qual, centram-se de igual modo, as políticas brasileiras, especialmente no que se refere à multiplicidade de atores públicos e privados, bem como na promoção da comunicação e coordenação internacional, nos moldes das determinações trazidas pelos organismos internacionais e pelo Protocolo de Palermo.

Diante desse arcabouço, pontua-se a imperiosa necessidade da consagração dos direitos da cidadania e da progressão na participação proativa democrática dos atores sociais nos espaços públicos, conselhos e fóruns enquanto mecanismos de ação, alinhada ao pleno gozo dos direitos fundamentais entabulados na carta magna e

¹⁴ As normas relativas aos direitos fundamentais e às liberdades que a Constituição reconhece interpretar-se-ão de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os tratados e acordos internacionais sobre as mesmas matérias ratificados por Espanha. Disponível em https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-40008.

positivada pelos direitos humanos. Somente assim, que na visão de Rubio (2010, p.29 a) “personalidade, a cidadania e a capacidade de obrar determinam as classes de sujeitos aos quais a titularidade dos direitos humanos está normativamente reconhecida. O “todos” se delimita com relação a elas”.

Com efeito, a expressão de cidadania esta intrinsecamente ligada à experiência concreta dos movimentos sociais, pois se funda nos parâmetros de gestão estratégica e organizacional de construção democrática e transformação social, o que reafirma o nexos entre as dimensões da cultura e da política.

Sugere Evelina Dagnino (1994) no que diz respeito à questão da cultura democrática no Brasil e na América Latina de modo geral.

Esta é uma sociedade na qual a desigualdade econômica, a miséria, a fome são os aspectos mais visíveis de um ordenamento social presidido pela organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais: o que podemos chamar autoritarismo social. Profundamente enraizado na cultura brasileira e baseado predominantemente em critérios de classe, raça e gênero, esse autoritarismo social se expressa num sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas, dispostas nos seus respectivos lugares na sociedade. (DAGNINO, 1994, p. 103).

Diante disso, a autora sustenta que a cidadania é definida enquanto estratégia desenhada pelas lutas, interesses e práticas reais em contínua transformação. Por conseguinte, isso significa dizer que não existe uma essência única acerca de seu conceito, bem como a extensão de seu conteúdo e significado são demarcados pelas respostas dos conflitos reais em determinados momentos históricos, sendo definido na concepção de um direito a ter direitos.

Um dos principais expoentes sobre a temática da cidadania, Thomas Marshall (1967) estabelece o conceito a partir da lógica dos denominados três elementos: direitos civis, políticos e sociais, sendo que o desenvolvimento destes ocorreram sob a lógica de fusão e separação, a primeira foi geográfica e a separação funcional. Senão veja-se:

A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos. (MARSHALL, 1967 p. 84).

Nesta linha de raciocínio, sugere José Murilo de Carvalho (2001) que a cidadania plena, enquanto desdobramento do exercício dos direitos civis, políticos e sociais supostamente não é condição automática para a resolução integral dos problemas sociais, pois:

A liberdade e a participação não levam automaticamente ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico. (CARVALHO, 2001, p.17).

Sob essa perspectiva, o alcance de cidadania contempla não apenas a consagração de direitos abstratos e formalmente positivados, nem tampouco se esgota na representação formal-legal, mas sim reafirma como exemplo, o conteúdo real do direito a igualdade e também o direito à diferença como expressão prática do reconhecimento a igualdade real “de baixo para cima”.

Tais questões servem de base para a formulação da política exterior feminista vinculado ao governo espanhol, cuja finalidade precípua é promover a igualdade de gênero e o exercício dos direitos atrelados a cidadania, assim como fomentar aspectos jurídicos e a prosperidade. De acordo com a referida política pública “la igualdad es sinónimo de diversidad y, por ello, de riqueza no ejercicio de los derechos por parte de toda la ciudadanía” (ESPAÑA, 2021, p. 4)¹⁵.

Isso não é tudo, pois a cidadania encarada pelo aspecto contemporâneo visa não apenas reivindicar os direitos entabulados pelo texto legal, mas sim o direito de participar efetivamente acerca da própria definição desse sistema, ou seja, de demarcar o que se quer incluir, bem como a invenção de uma nova sociedade, por conseguinte, a ponte correlacional com os movimentos sociais ganha mais projeção e clareza, afinal de

¹⁵ ESPAÑA, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. Política Exterior Feminista. Impulsando la igualdad en la acción exterior española. https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/PublicacionesOficiales/2021_02_POLITICA%20EXTERIOR%20FEMINISTA.pdf Acesso em 15/05/2022.

contas a lealdade ao Estado dependerá do grau de participação social na vida política.

Neste cenário, sinaliza-se a importância desses movimentos para aflorar sementes inclusivas, as quais podem aflorar e reforçar novas estruturas neste processo de mudanças e projeções, tais como a declaração dos movimentos sociais no II Fórum Social Mundial, em 2002.

(...) Estamos a construir um sistema alternativo e usamos caminhos criativos para o promover. Estamos a construir uma aliança ampla a partir das nossas lutas e das resistências contra o sistema baseado no patriarcado, no racismo e na violência, que privilegia os interesses do capital sobre as necessidades e as aspirações dos povos. (Declaração dos Movimentos Sociais, II Fórum Social Mundial, 2002, p.44)¹⁶.

Nesta dicotomia entre reivindicação de direitos e subordinações marcam particularidades capazes de estabelecer possíveis arranjos, que rompam as barreiras da naturalização sobre a coisificação da mulher e viabilizem suprimir as estruturas do machismo e dos paradigmas identificados sobre o corpo do ser humano.

Com efeito, pela atual conjuntura socioeconômica política vive-se no Brasil, a chancela de retrocessos e fenômenos que naturalizam a violência contra a mulheres, o aumento significativo da miserabilidade e da fome no Brasil, bem como pelo estado de terror vivido sob práticas racistas e misóginas. Sob esta linha de raciocínio, a ONU, no informativo nº 36¹⁷, menciona que a desigualdade social dentro dos respectivos países e entre nações, o endurecimento das políticas de imigração e o aumento de situações de vulnerabilidade, com destaque a pobreza, a violência e a discriminação são fatores que podem causar o aliciamento e a incidência do tráfico de mulheres.

Ao avançar no assunto, evidencia-se que a prostituição e o tráfico internacional de mulheres encontram entrecruzamentos, sobretudo por desvelarem total incompatibilidade com a igualdade de gênero e com o exercício dos direitos humanos, sem esquecer que a prostituição serve como meio e fim para o exercício do tráfico humano.

¹⁶FORUM SOCIAL MUNDIAL, Unidade na acção e luta de ideias. Disponível em <https://www.pcp.pt/publica/militant/258/p39.html>, acesso em maio de 2022.

¹⁷ ONU - NAÇÕES UNIDAS. Direitos Humanos. Los derechos humanos y la trata de personas. Folleto informativo nº36. Nova Iorque e Genebra, 2014.

Prova disso, dentre os diversos documentos, destaca-se o do plano de enfrentamento do tráfico da Espanha, o qual será analisado em capítulo específico, entretanto, veja-se abaixo como tal situação se revela a luz das instituições governamentais da monarquia parlamentar espanhola.

Y en este contexto, no podemos obviar que el destino de las víctimas de trata con fines de explotación sexual son los entornos de la prostitución –asociados a la violencia, la marginación, la dificultad económica, el abuso y la desigualdad – donde se detecta a sus víctimas (ESPAÑA, 2015, p. 08)¹⁶.

Compulsando os acontecimentos analíticos, fundamentado pela linha crítica dos direitos humanos é possível alicerçar o estudo sistemático e travado com outras categorias capazes de oportunizar o entendimento sobre o tráfico internacional de mulheres de forma substancial. Isso porque, a narrativa universal do acesso aos bens e serviços assim o são apenas para uma parcela da população mundial. Ela decorre de uma universalidade não aplicada no plano fático, justamente porque não contempla categoriais sociais que estão desprotegidas e excluídas do arranjo socioeconômico.

Acerca disso, a ONU manifesta a importância para o enfrentamento do tráfico perquirir a constituição de instrumentos que coloquem em prática na sociedade a proteção de pessoas que estejam no signo da ausência das garantias e direitos fundamentais transcorridos em tratados e textos constitucionais. Isso porque é latente e notório que o público-alvo das redes de aliciamento está invisibilizado e “expulso” das oportunidades para o bem viver.

No es casualidad que las personas más expuestas a ser objeto de trata (migrantes irregulares, apátridas, no ciudadanos, solicitantes de asilo o miembros de grupos minoritarios) corran especial riesgo de sufrir discriminación e intolerância por su raza, etnia, religión u otros rasgos distintivos. Algunos grupos, como las mujeres y las niñas migrantes, son vulnerables a discriminaciones cruzadas y múltiples. Además de aumentar el riesgo de trata, las actitudes, percepciones y prácticas discriminatorias contribuyen a generar y fomentar la demanda de la trata de personas. (ONU, 2014, p. 50)¹⁹.

¹⁶ España. Plan integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018 Madrid. Disponível em <https://cpage.mpr.gob.es/producto/plan-integral-de-lucha-contra-la-trata-de-mujeres-y-ninas-con-fines-de-explotacion-sexual/>

¹⁷ Não é por acaso que aquelas pessoas em maior risco de serem traficadas (migrantes irregulares, apátridas, não cidadãos, requerentes de asilo ou membros de grupos minoritários) correm um risco particular de discriminação e intolerância com base na sua raça, etnia, religião ou outros traços distintivos. Alguns grupos, como mulheres e meninas migrantes, são vulneráveis à discriminação cruzada e múltipla. Além de aumentar o risco de tráfico,

Diante disso, a natureza da suscetibilidade que envolve a extensão do alcançada concepção da vulnerabilidade é corolário, tanto sob o ponto de vista jurídico, como também afeta de sobremodo a própria questão dos direitos humanos e os mecanismos de enfrentamento do tráfico de mulheres. Dentre os múltiplos fatores, este elemento deve ser responsivo pelo aparelho estatal, a fim de estabelecer um horizonte comprometido com ações eficientes e contundentes no deslinde deste crime.

Filiado neste entendimento, David Sánchez Rubio (2010) alude sobre como as diversas tramas sociais enquanto projeção sociais, impactam na configuração das relações de poder e vulnerabilidade.

Nossa vida diária se articula com tramas sociais de emancipação ou tramas sociais de regulação de ou de império: podem ser relações de gênero, étnicas, raciais, simbólicas, culturais, tecnológicas... e todas se constroem a todo momento em cada uma das esferas sociais. A partir da ciência-ficção, muitas vezes se especula sobre o presente para denunciar, questionar, avisar, reivindicar, reclamar e/ou propor um mundo de relações excludentes ou inclusivas, de sacrifícios humanos e/ou nano humanos ou de reconhecimentos plurais e distintos. (RUBIO, 2010, p. 137).

Isto possibilita acessar categorias como o colonialismo, o patriarcalismo, a pobreza e a raça, no presente caso, as categorias selecionadas foram os direitos, o gênero e as políticas públicas por entenderem serem essas mais abrangentes. Reforçando a análise dessas categorias, enquanto instrumentos vivos da violação dos direitos humanos, sobretudo por meio da interpelação de diferentes estratégias interpretativas e pela expansão dos respectivos repertórios existentes.

Assim, sinaliza-se a oportunidade de imergir nesse cenário demarcado pela intersecção das especificidades, temas e recortes de gênero, classe e raça.

atitudes, percepções e práticas discriminatórias contribuem para gerar e alimentar a demanda por tráfico de pessoas.

Segundo o entendimento da ONU, o tráfico de pessoas é causa e consequência de violações de direitos humanos, justamente porque coloca a pessoa em uma condição indigna, sendo considerado objeto de barganha, ao mesmo tempo que lhe retira a liberdade e autonomia. Além disso, filiado ao informativo nº 36º da ONU, o enfoque pautado nos direitos humanos possibilita identificar quem são os titulares do direito – vítimas do crime, e por consequência, a responsabilidade dos titulares de deveres para o exercício daquelas – em geral os Estados.

Diante desta narrativa, confluem-se as ideias trazidas no capítulo anterior sobre as causas multicêntricas que favorecem o aliciamento de mulher, sobretudo no desenho da sociedade brasileira, as quais corroboram para o agravamento do crime. Nas palavras de Marilena Chauí (2014) demarca-se essa perspectiva, quando identifica-se o desenho da sociedade, a luz de um panorama geral instituído no Brasil do século XXI.

É uma sociedade que conheceu a cidadania através de uma figura inédita – o senhor-cidadão – e que conserva a cidadania como privilégio de classe, fazendo-a ser uma concessão regulada e periódica da classe dominante às demais classes. (...) É uma sociedade na qual as diferenças e assimetrias sociais e pessoais são imediatamente transformadas em desigualdades, e estas, em relações de hierarquia, mando e obediência. (...) É uma sociedade na qual leis sempre forma armas para preservar privilégios e o melhor instrumento para a repressão e a opressão, jamais definindo direitos e deveres. No caso das camadas mais populares, os direitos são sempre apresentados como concessão e outorga feitas pelo Estado, dependendo da vontade pessoal ou do arbítrio do governante. (CHAUÍ, 2014, p. 50).

Em razão disso, o estudo da presente temática permeia a necessidade de se analisar perspectivas sob prismas diversos, desde a análise crítica sob os direitos humanos, até os desdobramentos das vulnerabilidades com suas respectivas interseccionalidades, neste estágio o gênero traça o itinerário para essa visão sistêmica. Afinal de contas, os arranjos sociais favorecem, sobretudo, a incidência do crime em níveis hercúleos.

Neste diapasão, Butler (2010, p. 44) alude que “certas vidas são entendidas como vidas, ao passo que outras, ainda que claramente vivas, não assumem uma

forma perceptível propriamente dita²⁰, isto é, ao fazer uma analogia com os direitos humanos, percebe-se que as vítimas de tráfico encontram-se desprotegidas, na origem e no destino, são pessoas que não gozam das oportunidades e dos direitos enraizados nos textos e tratados internacionais, pois encontram-se inviabilizadas e vivem na suscetibilidade do traço da vulnerabilidade.

Com efeito, o itinerário é complexo e delicado, pois os direitos humanos cristalizados pelos documentos oficiais não fazem jus por si só na modificação da realidade social estratificada e repleta de peculiaridades e desigualdades. Eles funcionam como meios e instrumentos vivos, capazes de manipular e direcionar as pautas e agendas públicas para a conscientização dos Estados, no sentido de agir e de fomentar estratégias de combate, filiado tal entendimento, Herrera Flores (2009) menciona:

Os direitos humanos não são categorias prévias à ação política ou às práticas econômicas. A luta pela dignidade humana é a razão e a consequência da luta pela democracia e pela justiça. Não estamos diante de privilégios, meras declarações ou boas intenções ou postulados metafísicos que exponham uma definição da natureza humana isolada das situações vitais. Pelo contrário, os direitos humanos constituem a afirmação da luta do ser humano para ver cumpridos seus desejos e necessidades nos contextos vitais em que está situado. (FLORES, 2009, p.19).

Neste cenário, os direitos serão consagrados e aplicados desde que haja um processo demarcado pela movimentação de ações da sociedade, do Estado e demais atores institucionalizados, com a articulação e participação intersetorial, múltipla e proativa na assunção de desenhos concretos e com responsabilidade para a garantiado direito a ter direitos.

Ocorre que na prática, a mera existência de diversos tratados e convenções, pautadas pelo direito de uma vida digna e pelo tratamento igualitário a todos, vem sendo ruída e a cada crise enfrentada os números de vulnerabilizadas e excluídas ao acesso aos bens e serviços aumentam significativamente. Isso impacta no agravamento exponencial de novas vítimas de tráfico humano para a exploração sexual e no

¹⁸ Versão original : ciertas vidas son percenidas como vidas mientras que otras, aunque estén claramente vivas, no asumen uns forma perceptual propriamente dicha.

desgaste de algumas teorias tautológicas que não trazem ações contundentes e capazes de fornecer uma solução sistêmica e efetiva no enfrentamento do crime.

Realizadas as essenciais exposições sobre a teoria crítica dos direitos humanos, passa-se a explorar os impactos e desdobramentos dirigidos à mulher. Razão pela qual isso implica sobrevir nas questões atinentes ao gênero, a fim de trazer maior robustez à análise desta matéria.

3.6 Do gênero e seus desdobramentos

Pretende-se, neste momento, fazer uma contextualização a partir da discussão de gênero e patriarcado, enquanto instrumento vivo que corrobora ao combate as desigualdades enfrentadas por mulheres, a fim de revelar as razões existentes no meio social, que justifiquem a necessidade de proteger mulheres – focalizado as vítimas do tráfico internacional de mulheres.

Sinaliza-se que a intenção é trazer elementos suficientes e capazes de iluminar o campo central da tese, diante da necessidade de enfrentar o problema sob várias esteiras e perspectivas. Neste diapasão, por conseguinte, o estudo acerca do tráfico internacional de mulheres, para fins da exploração sexual, a qual é entabulado como espécie do exemplar tráfico de pessoas pelos dispositivos existentes de modo geral, oportuniza a análise das ferramentas de proteção dirigidas a elas, bem como é hábil para reforçar a premissa nuclear de que o direito das mulheres são direitos humanos, na medida em que para gozar dessa proteção deve-se observar as especificidades e peculiaridades de sua condição social.

3.3.1 Do gênero

As relações humanas, em geral, modulam os níveis de reconhecimento de direitos e garantias, diante da complexa e ambivalente engenharia de tratamento a partir do signo gênero. Assim, a subalternidade e o desprestígio de uma isonomia substantiva às mulheres corrobora para um cenário de vulnerabilidade, manifestada especialmente pela miséria, violências e desigualdades, bem como reforçam as complicações de ordem estrutural e sistêmica causadas para o enfrentamento deste

crime transnacional e multifatorial do tráfico internacional de mulheres para a exploração sexual.

Nessa linha de raciocínio, enfrentar o conceito de gênero, segundo Bonder (2003), “como categoria de análise e/ou como princípio ético-político admite que as desigualdades entre homens e mulheres devam ser transformadas para alcançar uma sociedade plenamente democrática e justa” (BONDER, 2003, p. 19).

Ainda de acordo com Bonder (2001), o gênero enquanto categoria de análise vinculada as ciências sociais são canceladas pelo estudo das relações entre homens/masculino e mulheres/feminino com uma roupagem social mais ampla e inter-relacionada um gênero ao outro, isso porque as representações coletivas, institucionais e materiais da vida real estão definidas e intimamente alojadas ao campo do sistema de gênero.

Assim, submergir nesse assunto pressupõe compreender os valores, desejos e comportamentos existentes nas categorias homem ou mulher, bem como as respectivas dinâmicas na engenharia institucional e social que se revela em cada um. Com efeito, é possível ressignificar e articular projeções, com vistas a enfrentar a subalternidade culturalmente enraizada sobre o signo feminino, face ao masculino.

Sob este panorama, Simone de Beauvoir (2009), menciona que:

Se quero definir-me, sou obrigada inicialmente a declarar: “Sou uma mulher”. Essa verdade constituirá o fundo sobre o qual se erguerá qualquer outra afirmação. Um homem não começa nunca por se apresentar como um indivíduo de determinado sexo: que seja homem, é evidente. É de maneira formal, nos registros dos cartórios ou nas declarações de identidade, que as rubricas, masculino, feminino, aparecem como simétricas. A relação dos dois sexos não é a das duas eletricidades, de dois polos. O homem representa a um tempo o positivo e o neutro, a ponto de dizermos “os homens” para designar os seres humanos, tendo-se assimilado ao sentido singular do vocábulo latino vir o sentido geral do vocábulo homo. A mulher aparece como o negativo, de modo que toda determinação lhe é imputada como limitação, sem reciprocidade. [...], pois está subentendido que o fato de ser um homem não é uma singularidade; um homem está em seu direito sendo homem, é a mulher que está errada (BEAUVOIR, 2009, p. 15/16).

Outrossim, de acordo com Scott (1995, p.86) demarcar as questões de gênero a presente temática significa analisar os reais impactos socioculturais em face às adequações desiguais na relação de poder. Segundo a referida autora, em linhas gerais, o núcleo da definição de gênero é alicerçado a partir da conexão entre duas proposições: Senão, vejamos: “(1) O gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e (2) o gênero é uma forma primária de dar significado às relações de poder.(...)”. (SCOTT, 1995, p. 86).

Neste condão, Gerda Lerner (2013) define gênero como um comportamento apropriado aos sexos em uma sociedade, sob a égide de um determinado tempo. Seria “o conjunto de papéis culturais. É uma fantasia, uma máscara, uma camisa de força com a qual homens e mulheres dançam sua dança desigual”. (LERNER, 2013, p.289).

Sob o prisma da América Latina, de acordo com Pichardo e Ochy (2009, p.xx), as questões atinentes ao gênero, veiculadas ao movimento feminista tem um caráter bastante heterogêneo, justamente porque, desde a década de 1980, busca-se desconstruir a visão única e exclusiva preocupação pela busca de direitos de mulheres brancas, heterossexuais e de classe média. Para tanto, vale trazer os ensinamentos de Costa (2005).

O movimento feminista, apesar de inserir-se no movimento mais amplo de mulheres, distingue-se por defender os interesses de gênero das mulheres, por questionar os sistemas culturais e políticos construídos a partir dos papéis de gênero historicamente atribuídos às mulheres, pela definição da sua autonomia em relação a outros movimentos, organizações e ao Estado, e pelo princípio organizativo da horizontalidade, isto é, da não-existência de esferas de decisões hierarquizadas (COSTA, 2005 p. 01)

Compulsando essas premissas pode-se afirmar que Governo brasileiro vinha promovendo algumas estratégias que sinalizam o fomento a igualdade de gênero enquanto ferramenta de combate à discriminação dirigidas às mulheres. Prova disso, destaca-se a criação do comitê sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (2008), vinculada à extinta Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com fulcro no artigo 5º que impõe aos Estados-partes a necessidade de modificar os padrões sócio-culturais de conduta de homens e

mulheres, com o objetivo de eliminar preconceitos ou práticas consuetudinárias atreladas à ideia de inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos.

Ademais, o referido comitê priorizou estabelecer medidas que fomentem a diminuição à violência contra as mulheres, mediante a implementação de uma abordagem holística e multidisciplinar, dando ênfase às mulheres vulneráveis, migrantes, bem como inseridas nos mais diversos grupos sociais. Ressaltando a intervenção ao rompimento do costume arraigado de não intromissão nos assuntos da vida privada, como exemplo, no que diz respeito à violência da mulher quando ocorrida no seio familiar e se estendendo à violência fruto do tráfico de mulheres para exploração sexual.

Atualmente, as ações destinadas especificamente à violência contra a mulher, estão resumidas pelo decreto nº 10.568 de 2020, que instituiu o comitê intersetorial do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio.

Percebe-se que todas as formulações sobre as ações arquitetadas pelo governo anterior não foram continuadas, assim como nenhum plano, relatório ou pacote de ações foram constituídos com a finalidade de promover as ações e metas a serem realizadas para inaugurar tal política pública. Tampouco, há conexão no referido decreto com o III Plano de Enfrentamento ao Tráfico humano, embora a violência de gênero tenha uma forte e direta ligação com o presente crime.

Na contramão da realidade brasileira, a Espanha impulsiona a política exterior feminista¹⁹, com a perspectiva de promover a liberdade, a igualdade de gênero e os direitos das mulheres, como consequência dos direitos de cidadania e justiça social. Situada no Ministério de Assuntos Exteriores, União Europeia e Cooperação estabelece um conjunto de princípios, diretrizes e ações que versem a questão do gênero sob a perspectiva transversal e interseccional.

¹⁹ESPAÑA, Ministério de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Madrid, 2021 Disponível em: https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/PublicacionesOficiales/2021_02_POLITICA%20EXTERIOR%20FEMINISTA.pdf Acesso em 12 /05/2022.

Além disso, em um dos eixos estratégicos estabelece a importância acerca do combate à violência de gênero ocorrer mediante um modelo de ação multilateral e com alianças de demais estados-nações: “España apoyará la lucha contra la impunidad en los delitos de violencia sexual, promoviendo tanto las intervenciones de los tribunales internacionales competentes como la adopción de sanciones, cuando corresponda”.(ESPANHA, 2021, p. 23)²⁰.

Nesta esteira de raciocínio, na linha de atuação atrelada aos direitos humanos de mulheres e crianças, tem como prioridade atuar no enfrentamento contra o tráfico dessas pessoas, na promoção de convênios bilaterais, seminários internacionais dedicados analisar com profundidade os desenhos das redes de tráfico, bem como atuação coordenada e cooperacional com as Assembleias e demais Conselhos das Nações Unidas, na estratégia de ação ligada ao tráfico de seres humanos elaborada no ano de 2021, em ênfase nos direitos sexuais e reprodutivos, dentre outros.

Avançando no assunto, sinaliza-se que antes das reformas entabuladas pelos diplomas legais ao longo da história, tomando em conta as condições das mais privilegiadas socialmente, a autonomia econômica da mulher casada era extremamente limitada, numa verdadeira relação de extrema vulnerabilidade e condicionada aos ditames e vontades de seu marido. Assim, importante trazer à baila o entendimento de Reinhardt, Dreer e León (1988) sobre essa temática.

A desigualdade de gênero na divisão de benefícios dentro da família é aparente de vários modos. Por exemplo, em propriedades rurais de famílias camponesas nos Andes, os homens geralmente controlam os frutos do trabalho coletivo de todos os membros da família: Normas Gerais apoiavam uma distribuição desigual de benefícios entre os membros da família, sendo que a mulher e os filhos têm poucos recursos, mesmo que a decisão dele signifique privações materiais para os demais.(REINHARDT, DREER, LEÓN, 1988, p.55).

²⁰ Tradução livre: A Espanha apoiará a luta contra a impunidade nos crimes de violência sexual, promovendo tanto a intervenção dos tribunais internacionais competentes como a adoção de sanções, quando for o caso.

À luz disso, o assunto em voga é de extrema importância, em razão do estudo realizado por Bina Agarwal (1994, p.110), pela Universidade de Cambridge, que constatou o acesso da mulher à terra de forma independente pode satisfazer boa parte de suas necessidades básicas e evitar que recaia na pobreza extrema ou miséria absoluta, denominado como a busca de um sistema de sobrevivência mais diversificado.

Conforme ressaltado em um relatório do antigo Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Moradia Adequada:

Em quase todos os países, sejam eles 'desenvolvidos' ou 'em desenvolvimento', a segurança jurídica da posse no caso das mulheres depende quase exclusivamente dos homens com os quais elas mantêm um relacionamento. Mulheres líderes de uma família e mesmo mulheres em geral desfrutam de segurança na posse consideravelmente menor do que homens. Um número extremamente limitado de mulheres possui a titularidade da terra. Uma mulher divorciada ou separada sem terra e sem uma família para cuidar, muitas vezes acaba em um barraco em áreas urbanas, onde sua segurança de posse é, quando muito, questionável. (UNITED NATIONS, 2003, p. 09)

Sob essa linha de raciocínio, o Relator Especial ainda avultou uma estreita ligação entre violência contra a mulher e o direito à moradia adequada, e como o reconhecimento do direito à terra para as mulheres pode, ao menos potencialmente, desempenhar um papel positivo na luta contra a violência doméstica. Moradia e direito à terra também estão interligados na abordagem dos direitos humanos à questão da remoção forçada.

O Comentário Geral n. 7 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais define remoção forçada como: a retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias ou comunidades, contra a sua vontade, das casas ou da terra que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção de seus direitos por vias legais ou outras. (UNITED NATIONS, 2003, p.175).

Remoções forçadas estão, muitas vezes, relacionadas à falta de segurança jurídica da posse, o que constitui um componente essencial do direito à moradia

adequada. Remoções forçadas constituem *prima facie*²¹ violações do direito humano à moradia adequada.

De acordo com as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres para exploração sexual, este crime assenta-se enquanto manifestação e consequência das desigualdades perfectibilizadas entre homens e mulheres, seja nas sociedades de origem como de destino. Razão pela qual tal crime é reconhecido por diversos tratados como uma forma de violência de gênero, dentre os principais diplomas destaca-se: A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher da Assembleia Geral das Nações Unidas (1993); da Plataforma de Ação de Beijing (1995)²².

No que tange à violência, cujo traço está estreitamente ligado à realidade do tráfico humano, Maria Stela Grossi Porto (2010), sinaliza que a violência tem caráter múltiplo e relaciona-se enquanto meio de imprimir a dominação “da violência como forma de manifestação de não cidadania, de manifestação de insegurança, do medo, etc.” (PORTO, 2010, p. 21). Razão pela qual, sempre que o outro for ultrajado enquanto sujeito de direitos, impactará em sua objetificação e, por conseguinte na ocorrência de um ato violento, com a violação dos direitos humanos e de saúde pública.

Com efeito, o artigo 1º da declaração das Nações Unidas sobre Eliminação da Violência contra Mulheres (1993) diz que, a violência contra a mulher é:

(...) qualquer ato de violência baseado em gênero que cause ou possa causar um dano físico, sexual ou psicológico às mulheres ou provocar sofrimento, incluindo ameaças de prática de tais atos, a coerção ou a privação arbitrária da liberdade, quer se registre na vida pública ou na vida privada. (ONU, 1993, p.33)

Sob este prisma, os organismos internacionais e os estados-nações classificaram um espectro, de caráter não taxativo, dos tipos de violência perpetrados em mulheres

²¹ Prima facie é uma expressão latina que significa à primeira vista

²² ESPANHA. Ministério de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres e Niñas con Fines de Explotación Sexual. 2015/2018. Madrid, 2015.

em razão do gênero, quanto a sua natureza: violência econômica, psicológica, emocional, sexual e física. E complementa com a afirmação realizada pela ONU no que diz respeito à violência de gênero:

Las prácticas violentas contra la mujer adoptan muchas formas diferentes, que varían de un país a otro, según el contexto cultural, social y religioso, y entre diversas regiones dentro de los países. Por otra parte, las mujeres no constituyen un grupo homogéneo. Las diferencias en cuanto a etnicidad, situación social, religión y edad dan a entender que las mujeres experimentan actos de violencia similares de manera diferente. Algunos grupos de mujeres en particular son más vulnerables a la violencia y, por tanto, requieren tratamiento especial y servicios de apoyo. (ONU, 2010, p. 09).

O enfoque em uma política externa de gênero deve considerar as múltiplas formas como as mulheres são violentadas, isso porque a violência física, no geral, é o último estágio da agressão. Deste modo, não é possível alavancar o enfrentamento integral sem considerá-la uma prioridade junto à prevenção, de modo que quanto mais cedo seja identificado o ato de violência, mais foco será dado para a visibilidade da situação da mulher. No que tange aos tipos, alinhado às disposições conferidas pelo relatório Mundial sobre Violência e Saúde (2015)²⁵ há três categorias: violência auto-infligida (dirigidas a si mesmo); violência interpessoal, violência coletiva:

- Auto-infligida: se subdivide em duas formas: perpetrada a si mesmo, como exemplo inclui-se desde pensamentos até a consumação do suicídio; e auto-abuso, inclui atos como automutilação.
- Violência interpessoal: Iguamente subdivide-se em duas subcategorias: a primeira decorrente de uma relação, cuja agressão situa-se em âmbito familiar e a segunda, em que a violência perpetrada ultrapassa o ambiente familiar (co-sanguíneo ou não).
- Violência coletiva: Trata-se de um tipo que percorre questões sob o ponto de vista econômico, político e social, ou seja, são cometidas para seguir uma agenda, dentre os quais se destacam os atos terroristas, os crimes de ódio, os crimes de violência de multidões, a violência em guerras, a violência para impedir ou ter acesso econômico etc.

²⁵ OPAS/ OMS. Relatório Mundial de Violência e Saúde. 2015. Disponível em: <https://opas.org.br/wp-content/uploads/2015/09/relatorio-mundial-violencia-saude-1.pdf> Acesso em 23/05/ 2022.

No âmbito das relações afetivas, sinaliza-se que a rede médica, cuja principal expoente é a psicóloga americana Leonore Walker (2009, p.55), identificou que os padrões abusivos têm um itinerário, fundamentado em um ciclo da violência, constituído por três fases: aumento de tensão, ataque violento e lua de mel. A primeira fase demarca o início desta escala gradual e de natureza cíclica, trata-se daquelas agressões que atingem o emocional, a questão psicológica da mulher, como por exemplo, agressões verbais, provocações.

Na explosão, a mulher está suscetível a uma fragilidade emocional maior, e sua autoestima corrompida por completo, logo é o estágio em que o algoz perpetra sua fúria, culminando em agressões físicas, com todo o arsenal dela decorrente. Por fim, o último estágio alicerça-se na vitimização do agressor, pautado pelo contexto de arrependimento e comportamentos amorosos e gentis.

Ocorre que, tais estágios voltam a reintegrar e o ciclo da violência perpetrado pelo autor recomeça novamente. Deste modo, o problema tende a ser crônico e a atmosfera naquela relação chancelada pela corrosão da mulher seja sob o ponto de vista sexual, psicológica, emocional, identitária, ao ponto de ocorrer a agressão auto -infligida com episódios de suicídio, tamanha a vulnerabilidade da vítima.

À luz disso, o relatório de 2015 da OMS/ OPAS reforça a existência de vários fatores de risco para contribuir com determinado tipo de violência, bem como menciona que é comum os atos violentos se entrecruzarem e ocorrerem cumulativamente, ou seja, violência física e sexual, psicológica, física e sexual e assim por diante.

Enquanto alguns fatores de risco podem ser únicos para um determinado tipo de violência, os vários tipos de violência normalmente compartilham alguns fatores de risco. As normas culturais predominantes, a pobreza, o isolamento social e fatores como abuso de álcool, abuso de substâncias e acesso a armas de fogo são fatores de risco ligados a mais de um tipo de violência. Como consequência, não é raro que algumas pessoas sob risco de violência vivenciem mais de um tipo de violência. As mulheres sob risco de violência física por parceiros íntimos, por exemplo, também estão sob risco de violência sexual. (OPAS, 2015, p. 13).

Sob a mesma perspectiva, de acordo com as estatísticas da OMS, veiculado pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS)²⁶, uma em cada três mulheres sob a dimensão planetária, sofreram violência sexual e ou física do parceiro ou de terceiros. Sendo que 20% relataram que foram vítimas de violência sexual na infância. Por conseguinte, essa reveladora pesquisa demonstra que a agressão imputada à mulher é um fato que se perpetua pelo tempo do ciclo da vida, desde a infância, isso reverbera na formação de uma identidade oprimida, subalterizada e repleta de vulnerabilidades.

Salienta-se que, segundo Claudia Garcia Moreno, diretora da OMS, para honrar a luta face à violência de gênero é necessário um olhar sistêmico:

Para lidar com a violência contra as mulheres, há uma necessidade urgente de reduzir o estigma em torno dessa questão, capacitar profissionais de saúde para entrevistar sobreviventes com compaixão e desmontar as bases da desigualdade de gênero”, disse Claudia Garcia-Moreno, da OMS. “Intervenções com adolescentes e jovens para promover a igualdade de gênero e atitudes com igualdade de gênero também são essenciais.” (OPAS, 2021, p.23)²⁷

Neste espectro de violência até então sinalizada, destaca-se a simbólica, a qual evidencia a dominação cultural e hegemônica. Por conseguinte, Bourdieu (1998), traz “a dominação simbólica” (seja ela de etnia, de gênero, de cultura, de língua, etc.) que se exerce como um artefato habitado no inconsciente das pessoas. Isso auxilia corroborar, ainda que sob a esteira da relatividade, a forma como a sociedade trata e discrimina mulheres, negras e pobres.

É a violência perpetrada na linguagem. Sendo que a invisibilidade e a naturalização são características essenciais deste tipo de violência, trata-se de uma situação em que o dominado não se opõe ao dominador, pois não percebe esse processo de violência e não se sente vítima de violência. No campo do tráfico, observa-se tal característica, na perspectiva do olhar da sociedade sobre a vítima, bem

²³ Disponível em: OPAS/OMS – Violência contra as Mulheres. Organização Pan Americana da Saúde/ Organização Mundial de Saúde. Disponível em <https://www.paho.org/pt/topics/violence-against-women> Acesso em 22/05/2022.

²⁴ Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/9-3-2021-devastadoramente-generalizada-1-em-cada-3-mulheres-em-todo-mundo-sofre-violencia> Acesso 22/05/ 2022.

como instrumento de coação e engano, servindo de meio para a consecução da exploração sexual, bem como para manipular a vítima e naturalizar a situação vivida por ela.

Somado a isso, há sinais de maior civilidade e refinamento na sensibilidade coletiva, o que torna mais intransigente e punitiva, em face as situações de violência. Assim, se mudar a natureza do social, igualmente mudam as formas de manifestação de violência. Diante do exposto, a multiplicidade valorativa e a fragmentação sociais em distintos níveis necessita de espaços de manifestação das diferenças e do conflito, enquanto mecanismos de prevenção contra a violência, especialmente porque são nesses espaços públicos que se pode consolidar demandas mais universais, participativas e constituintes de uma sociedade civil organizada.

À luz disso, o Segundo Plan Integral da Lucha contra la Trata de Mujeres, considera violência de gênero sob a perspectiva da Declaração sobre a Eliminação contra a Mulher, aprovada pela resolução da Assembleia Geral de NNUU nº 48/104, de 1993:

(...)violencia contra la mujer” como todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”. (ESPANHA, 2015, p. 15)²⁵.

Nesse sentido é importante salientar os efeitos atrozos do patriarcalismo, enraizado no seio da sociedade, sobre todas as mulheres, a fim de diluir as relações de poder que as habitam e deslocam-se umas das outras. Sobre o assunto, Joaquim Herrera Flores (2005) articula o assunto a partir processo denominado de “humanização do humano”(HERRERA, 2005, p.37).

²⁵ ESPANHA. Ministério da Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Plan integral de Lucha Contra la Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual 2015-2018. Madrid, 2015.

Com efeito, esta estrutura de subalternidade da mulher face ao homem encontra matizes de diferença no tratamento, bem como no acesso a bens materiais ou imateriais, diante do lugar que ocupa. Isso se agrava ainda mais, considerando a posição econômico social, a etnia e o lugar territorial em que está inserida.

De acordo com a Saffioti (2004) “Tratar essa realidade exclusivamente em termos de gênero distrai a atenção do poder do patriarca, em especial como homem/marido, neutralizando a exploração-dominação masculina” (SAFFIOTI, 2004, p.136). Segundo a referida autora a ideia de opressão das mulheres não encontra suas bases, exclusivamente, na questão do gênero, mas sim na forma como as relações sociais são impostas. Isso porque o gênero é um conceito universal, o qual acompanha desde os primórdios da humanidade, ao passo que o patriarcalismo encontra guarida com o surgimento do capitalismo industrial.

Nesta perspectiva, o patriarcalismo impõe suas amarras sob a lógica da exploração/dominação da mulher. Parte-se da lógica atrelada ao poder, que retoma a concepção de hierarquias e desigualdades, na tutela do direito do homem ser superior ao da mulher, justamente por deter as rédeas do orçamento. Tal prerrogativa de poder, reverbera na demarcação de padrões e valores sociais e culturalmente naturalizados ao longo da história. Trazendo a reflexão sobre o quanto tal configuração incide na “coisificação” da mulher, na sua transformação em mercadoria do tráfico de pessoas.

À luz dos ensinamos de Gerda Lerner (2013, p.87), o patriarcalismo deve ser considerado enquanto sistema histórico, o que vislumbra a possibilidade de modificação e extinção ao longo da evolução do tempo. Deste modo, completa Joan Kely (1979, p.66)(...) o lugar da mulher não é uma esfera ou domínio de existência à parte, mas uma posição dentro da existência social de forma geral. (...)”

Diante disso, pela inteligência de Lerner (2013) é importante cingir-se na maneira como essas desigualdades no campo do gênero é instituída, seja na linguagem, no pensamento e no espírito da civilização ocidental. Isso se estende, segundo a autora,(...), na maneira como o próprio gênero se tornou uma metáfora que define as relações de poder a fim de mistificá-las e torná-las invisíveis (LERNER, 2013, p.259).

Prossegue-se com a temática com as sábias palavras de Foucault (1988) sobre a relação de gênero entre o prazer o poder:

Considerando-se que a formação humana se encontra em constante desenvolvimento a partir da interiorização de discursos de poder, tem-se que o indivíduo é alvo de um sentido de dever ser, ou seja, perenemente orientado e avaliado com alguma responsabilidade ou objetivo: E, nesse avanço de poderes, fixam-se sexualidades disseminadas, rotuladas segundo uma idade, um lugar, um gosto, um tipo de prática. Proliferação das sexualidades por extensão do poder; majoração do poder ao qual cada uma dessas sexualidades regionais dá um campo de intervenção: essa conexão, sobretudo a partir do século XIX, é garantida e relançada pelos inumeráveis lucros econômicos que, por intermédio da medicina, da psiquiatria, da prostituição e da pornografia, vincularam-se ao mesmo tempo a essa concentração analítica do prazer e a essa majoração do poder que o controla. Prazer e poder não se anulam; não se voltam um contra o outro; seguem-se, entrelaçam-se e se relançam. Encadeiam-se através de mecanismos complexos e positivos, de excitação e incitação (FOUCAULT, 1988, p. 48).

A partir desta lógica, percebe-se que a sexualidade está forjada sob a tutela das relações de poder, servindo de meio para a satisfação imediata, imposta e engessada do desejo. Esgota-se na supervalorização da vontade, face à limitação de liberdades, bem como chancela valores machistas com a aplicação de verdadeiros ritos sexuais, capazes de revelar poder e subordinação aos envolvidos nesta trama social.

Neste contexto Marilena Chauí (1985, p.198) sinaliza que as assimetrias de poder de ordem estrutural revestem as condições materiais, culturais e ideológicas para que se instaure a dominação de um grupo em detrimento de outro, por conseguinte na própria questão da violência pautada no gênero.

Dentre os fatores que impactam nos desdobramento de eclosão da violência de gênero pode-se destacar a relação de dependência financeira das mulheres; subordinação no trabalho; a naturalização da “culpa” da mulher em casos de assédio sexual e estupro, o estímulo à erotização de mulheres; dentre outros.

Ao reportar-se a questão do tráfico, clarifica-se a conexão da exploração sexual com os assuntos abordados nesta categoria pelas palavras de Leal (2001, p. 04).

[...] uma violência sexual que se realiza nas relações de produção e mercado (consumo, oferta e excedente) através da venda dos serviços sexuais de crianças e adolescentes pelas redes de comercialização do sexo, pelos pais ou similares, ou pela via de trabalho autônomo. Esta prática é determinada não apenas pela violência estrutural (pano de fundo) como pela violência social e interpessoal. É resultado, também, das transformações ocorridas nos sistemas de valores arbitrados nas relações sociais, especialmente o patriarcalismo, o racismo, e a apartação social, antítese da idéia de emancipação das liberdades econômicas/culturais e das sexualidades humanas. (LEAL, 2001, p. 04).

Ato contínuo, é inconteste que o tráfico internacional de mulheres transparece em uma relação que confere ao aliciador, por analogia, os direitos de propriedade sobre a vítima. A lógica funciona como causa e efeito dos desdobramentos do patriarcalismo na versão mais cruel, tória e voraz, dada à condição de matéria-prima dirigidas à mulher, pois uma vez captada pelas redes de aliciamento, impera a degradação moral irreversível, o estado perpétuo de uma condição de escrava sexual e a submissão do espírito impositivo das centenas de milhares relações sexuais.

Com efeito, vale o depoimento de um aliciador, conhecido pelo codinome Músico, que escreveu um livro biográfico (El Proxeneta) das relações estabelecidas entre o eliciador Espanhol e as mulheres latino-americanas traficadas.

A primeira regra que se aprende é não olhá-las como suas, mas como a matéria-prima do seu negócio. É importante não se envolver em sua vida além do necessário (...) Simplesmente é uma propriedade, como a Coca-Cola que você vende, e têm que ser tratadas como tal. Se envolver em suas vidas ou em seus problemas pode te afetar, porque essa mercadoria tem sentimentos, e prossegue, (...) "Trafiquei mulheres por mais de 20 anos, comprava e vendia como se fossem gado. Elas se transformavam em um cheque em branco. Seriam necessários 10 quilos de cocaína para alcançar o mesmo valor que gerava uma só vítima [...]. (GELEDES, 2013, p.23).

O elo que os une é desenhado pela dissimulação das projeções de uma vida melhor, o que esbarra, ao final, na forma perversa e repulsiva de violência de gênero e geracional, mediante coação e necessidade econômica de um dos lados. Uma vez caídas nas teias dessa operação criminosa, a mulher perde o contato com a liberdade e o direito de autonomia, passando a ser tratada como uma “aroba”, já que abastece o mercado econômico na prática do sexo comprado.

Pela inteligibilidade de Faleiros (2004, p.129) há articulação entre a exploração sexual e exploração econômica, sobretudo nos ambientes culturais, como shows, desfiles, rodeios bem como vestimentas erotizadas, a fim de consagrar o produto no mercado.

De outra banda, forte na eclosão de movimentos sociais, busca-se reivindicar a ausência de direitos e os abismos substanciais no tratamento ofertado às mulheres. Diante disso, vale a manifestação da Marcha das Vadias como expressão do processo de enfrentamento à desconstituição desse paradigma machista e desigual. Segundo o referido Manifesto (2016):

Somos chamadas de “vadias” nos espaços em que circulamos porque vivemos numa sociedade machista, racista e centrada na cisgeneridade e na heterossexualidade, que quer controlar a forma como nos vestimos, nos comportamos e até por quem sentimos desejo e a quem amamos. Ouvimos diariamente que temos que ser “vadias na cama e damas em sociedade”, que “tudo bem ser lésbica, bissexual ou gay, mas não precisa sair na rua de mãos dadas com alguém do mesmo sexo”, que “tudo bem ser trans, desde que seja discreta”. Nos posicionamos contra esse controle e reivindicamos nosso direito à vadiagem pública, que entendemos como nosso direito a viver como queremos. Não vamos nos limitar a quatro paredes. A marcha reivindica a ressignificação do termo “vadia” como símbolo de luta e resistência de todas as pessoas para experimentarem seus corpos, desejos, sexualidades e afetos da maneira que quiserem e decidirem. (Manifesto da Marcha das Vadias, 2016, p. 02)

Ao ancorar-se nos ensinamentos de Bourdieu (2016, p.96), reforça-se a análise em que dominação implica na constituição de efeitos sociais, os quais podem potencializar a simbologia de violência e dominação, com vistas à nutrição do discurso dominante. Como também, é possível neutralizá-lo, diante de ações e mobilizações, capazes de reivindicar os direitos postos em xeque.

Nesta dicotomia entre reivindicação de direitos e subordinações, marcam particularidades capazes de estabelecer possíveis arranjos, que rompem as barreiras da

naturalização sobre a coisificação da mulher e viabilizem suprimir as estruturas do machismo e dos paradigmas identificados sobre o corpo do homem.

Nesta perspectiva, procede no entendimento de que o movimento feminista não deve restringir-se ao rótulo atrelado à paridade entre homens e mulheres, pois cabe sinalizar que o caráter universal da isonomia não é tão universal quanto parece, aspirando a analogia com a teoria crítica dos direitos humanos. Deste modo, corre-se o risco de atingir apenas um grupo de mulheres situadas em um mesmo espaço social ocupado, atualmente, pelas posições dominantes.

Ao avançar no assunto, evidencia-se que a prostituição e o tráfico internacional de mulheres encontram entrecruzamentos, sobretudo por desvelarem total incompatibilidade com a igualdade de gênero e com o exercício dos direitos humanos, sem esquecer que a prostituição serve como meio e fim para o exercício do tráfico humano. De acordo com Tanja Rahn (2016, s/p), sobre a prostituição.

Quando você está na prostituição, você internaliza a violência. Você escuta as mesmas coisas repulsivas de novo e de novo quando a chamam de puta, vadia, burra ou nojenta. Mas ainda assim você defende a sua 'livre escolha' e diz que a prostituição é só um trabalho comum, porque perceber a verdade é esgotante demais. Você se dissocia dos homens e das ações deles, porque ninguém possui o psique para estar presente nos atos de violência da prostituição. (RAHM, 2016, p.s/p).

Tal fenômeno contribui para o conhecimento das estruturas cognitivas de uma sociedade androcêntrica, que dissimula o desenho das relações e justifica a violência pelo processo de naturalização das relações desiguais entre homens e mulheres. Pressupõe atuação multissetorial para rescindir as amarras sociais que se materializam na mercantilização da mulher.

Outrossim, indica a complexidade como o crime acontece, pois não raras vezes, a violência e situação de vulnerabilidade são traços enraizados durante todas as fases da vida dessas mulheres, logo, quando vítimas de tráfico não conseguem se identificar enquanto tal, justamente pela naturalização deste ambiente hostil e subalternizado que sempre foram acostumadas a gozar.

Somado a isso, as articulações sobre violência de gênero adrede correlacionadas evidenciam total relação com o tráfico internacional de mulheres para exploração sexual, justamente porque o crime ocorre mediante os referidos atos de violência perpetrados sob os mais diversos aspectos. Deste modo, a importância do assunto como narrativa, de modo sistêmico e transversal, deve se apoiar em ações pautadas pelo agrupamento de Estados, Organismos Internacionais e redes de atores institucionalizados ou não. Tais ações devem convergir à utilização dos aspectos positivos da globalização para um bem maior, enquanto lutam para diminuir os aspectos negativos.

Feitas essas considerações, passa-se para o terreno das intersecções entre gênero, classe e raça, enquanto ferramenta analítica capaz de responder os porquês de as vítimas do tráfico, na grande maioria, assemelharem-se, além da categoria gênero, por questões éticas e pela vulnerabilidade econômica. Deste modo, ao final, pauta-se o desenho contextual, com contundência e profundidade no grau a que faz jus o assunto.

3.7 Das interseccionalidades do tráfico internacional de mulheres para exploração sexual

O processo de desenvolvimento dos Planos de políticas públicas, PNETP I e II, que se constituíram como ações claras de construção democrática em uma concepção deliberativa, que visava à construção de entendimentos consensuais sobre a igualdade humana e o combate às desigualdades sociais, demonstraram seus limites na sucessão de governo brasileiro.

No Brasil, o I, II, III PNETP são desdobramentos da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, instituída pelo decreto n. 5948 de 26/10/2006, ficou alocada no Ministério da Justiça e estabeleceu princípios e diretrizes gerais capazes de nortear a formulação e implementação dos planos supraelencados consoante o artigo 3º ao 7º do diploma mencionado.

Ademais, a Política de enfrentamento instituiu a instauração de três grandes eixos estratégicos, os quais serviram de alicerce para os Planos desenharem suas ações e estratégias de enfrentamento. Sejam eles: prevenção do crime, repressão do agente infrator e suas respectivas redes, bem como na assistência às vítimas.

Sinaliza-se que na órbita brasileira, o olhar volta-se com maior ênfase ao II PNETP porque foi arquitetado com a expectativa de uma participação social proativa com passos mais largos, bem como a incorporação de parcerias de âmbito transnacional com sinais mais visíveis e latentes de cooperações na coibição do crime. O que favorece o cotejo mais fluido para revelar, sob a lógica do método comparativo, o desenho inconteste com diretrizes e ações estipuladas pelas políticas públicas desenvolvidas no cenário espanhol.

O II PNETP (2013/2016), instituído pelo decreto n. 7901/2013 e formulado através da aprovação pela Portaria Interministerial n 634 de 04.02.2013, composta por 22 atores políticos em meio a 12 reuniões e muitos debates contou com a participação da sociedade civil de modo mais efusivo. Isso porque foi arquitetado com a expectativa de formular estratégias mais robustas, desenhos estruturais mais organizados e detalhados, bem como contou com a participação da sociedade civil de forma mais visível e robusta.

Ademais, estruturou-se em 5 linhas operativas transversais aos três eixos Política Nacional (prevenção, repressão e assistência), sobre as quais se desdobram em 14 atividades divididas por temáticas dentro das respectivas linhas. Ato contínuo, dessas atividades, se dilui o total de 115 metas, objetivando o cumprimento de ações concretas de caráter intersetorial, as quais foram monitoradas periodicamente pelo Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação.

De outra banda, destaca-se que a inexistência de meta específica para abrigar o enfrentamento do Tráfico Internacional de Mulheres para Exploração Sexual no II PNETP. Pois, dentre as 115 metas, nenhuma versou especificamente sobre o referido tema, sendo que apenas 5 metas são específicas a proteção da mulher²⁷.

Isso porque a nova lógica do chefe do poder executivo (2019-2022) é pautada pelo herculano desprestígio da importância dos direitos humanos, do distanciamento da proteção das minorias, bem como da predileção heteronormativas e machistas ao fomentar e naturalizar atitudes racistas, homofóbicas e misóginas em suas ações de governo, o que compromete a construção de ações democráticas na amplitude em que se observava, como se expressa no III PNETP através das restrições à

participação política e no objetivo central de uma política de direitos humanos como o combate ao tráfico de mulheres. Não obstante, o levantamento de dados e estatísticas sobre a situação do tráfico internacional de pessoas, e a participação ativa do Brasil nele até o II PNETP, faz desses atores o grande destaque para entrada do tema na agenda. Deste modo, com aprofundamento dessas pesquisas sobre o tráfico de pessoas permite-se esclarecer o caráter de interseccionalidades das vítimas preferenciais desse tipo de crime.

Sob este espírito, o conceito de interseccionalidade mostra-se relevante e interessante para examinar as políticas públicas de combate ao tráfico de mulheres, respectivamente, Brasil e Espanha. Originário do movimento de feminismo negro, a jurista afro-americana Kimberlé W. Crenshaw (1989, p. XX) expressou, com ele, a sobreposição de marcadores sociais, em particular raça e gênero, mas considerando também classe e sexualidade, para denunciar as múltiplas formas de opressão das mulheres.

²⁷ Vinte centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher qualificados para promoverem atenção às vítimas do tráfico de pessoas e integrados à rede de atenção e proteção dessas vítimas. 2. Capacitação de agentes multiplicadores na promoção dos direitos da mulher e a relação com o tráfico de pessoas realizada. 3. Capacitação dos serviços de atendimento à mulher (Centro de Referência de Atendimento à Mulher) em abordagens no atendimento às vítimas de tráfico de pessoas realizada. 4. Análises sobre a atuação do Central de Atendimento à mulher (ligue 180) e do Disque Direitos Humanos (disque 100) no enfrentamento ao tráfico de pessoas realizadas e divulgadas. 5. Investigação ou análises que identifiquem a relação entre tráfico de pessoas e a vulnerabilidade de grupos populacionais caracterizados (...) IV por serem mulheres; VI por serem profissionais do sexo, específicos desenvolvida e disseminada.

Nesta ótica, Bilge (2009) faz eco e traça a seguinte alusão sobre o assunto:

A interseccionalidade remete a uma teoria transdisciplinar que visa apreender a complexidade das identidades e das desigualdades sociais por intermédio de um enfoque integrado. Ela refuta o enclausuramento e a hierarquização dos grandes eixos da diferenciação social que são as categorias de sexo/gênero, classe, raça, etnicidade, idade, deficiência e orientação sexual. O enfoque interseccional vai além do simples reconhecimento da multiplicidade dos 26 sistemas de opressão que operam a partir dessas categorias e postula sua interação na produção e na reprodução das desigualdades sociais (BILGE, 2009, p. 70)

A interseccionalidade, enquanto conceito permite "levar em conta as múltiplas fontes da identidade", e para deixar mais claro o conceito, Crenshaw (1994, p.54) promove uma subdivisão em duas categorias: a "interseccionalidade estrutural", que registra a posição das mulheres de cor na intersecção da raça e do gênero e as consequências sobre a experiência da violência, e a "interseccionalidade política", referente às políticas feministas e as políticas antirracistas que geraram a marginalização da questão da violência em relação às mulheres de cor (CRENSHAW 1994, p.54).

Pela inteligibilidade de Crenshaw (1994, p.177), a interseccionalidade visa satisfazer a articulação de dois ou mais grupos vulnerabilizados, por conseguinte enlaçar as sequelas disso. Na aproximação do debate é possível transformar a realidade e considerar o exercício de equidade no tratamento as mulheres, com ênfase asiliciadas pelo mercado sexual internacional. Veja-se:

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento. (CRENSHAW, 2002, p.177).

Ao estabelecer a articulação entre o exercício dos direitos humanos com as idiosincrasias trazidas dentro do aspecto gênero, classe e raça é possível iluminar mulheres que se encontram em situação de extremo obscurecimento no exercício das atribuições da cidadania e dos direitos e garantias individuais. Isso porque, conforme

sugere Macêdo (2008), esse fenômeno é múltiplo e complexo, justamente porque os fatores intercorrentes de uma mulher branca ser vítima de tráfico é distinto em face de mulher negra.

Sob a égide dos direitos humanos, no que diz respeito às interseccionalidades, percebe-se maior distanciamento das garantias e direitos, quando o olhar considerar a questão da raça. Isto é, aflora-se maior vulnerabilidade das mulheres negras no acesso aos direitos, face as mulheres brancas. Deste modo, constata-se um relativismo estruturado por dimensões, o gênero é um deles, e perpassa a cor e a classe social enquanto agravantes da situação. Sabias palavras de Crenshaw (2002) nesse sentido.

(...)a proteção dos direitos humanos das mulheres foi comprometida à medida que suas experiências poderiam ser definidas como diferentes das dos homens. Assim, quando mulheres eram detidas, torturadas ou lhes eram negados outros direitos civis e políticos, de forma semelhante como acontecia com os homens, tais abusos eram obviamente percebidos como violações dos direitos humanos. Porém, quando mulheres, sob custódia, eram estupradas, espancadas no âmbito doméstico ou quando alguma tradição lhes negava acesso à tomada de decisões, suas diferenças em relação aos homens tornavam tais abusos experiências em se tratando das garantias básicas dos direitos humanos. (CRENSHAW, 2002, p.172)

De acordo com as Nações Unidas (1995, p.77), sobre as múltiplas barreiras sofridas pelas mulheres, em função da sobreposição do gênero diante do esquecimento de outras questões de extrema importância, de como a discriminação intersectada entre gênero e raça podem impactar no desenho e na incidência às vítimas deste crime.

[...] intensificar os esforços para garantir o exercício, igual de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todas as mulheres e meninas que enfrentam múltiplas barreiras para seu fortalecimento e o avanço por causa de fatores como raça, idade, idioma, etnia, religião, cultura ou deficiência ou porque são os povos indígenas (Nações Unidas, 1995, p.77).

Sob essa mesma esteira de raciocínio, sugere Neves (2010) que o tráfico humano revela particularidades e especificidades, diametralmente demarcadas pela questão do gênero, classe social e étnica. Isso porque, são estas estruturas sociais que impactam na recepção de influências, com vistas à decisão de permanecer ou não no país de origem. A situação de pobreza, muitas vezes de violência doméstica,

e a pré-existência de atividade de prostituição, bem como as múltiplas opressões sociais, são alguns dos condicionantes para a promoção da vulnerabilidade social e em consequência para eleger essas mulheres como vítimas preferenciais.

Somado a isso, esbarra-se na ilustre frase mencionada pelo Instituto Internacional de Leis e Direitos Humanos da De Paul University/OEA, Organização dos Estados Americanos (2000, s/p) ao dizer que:

[...] mais vulneráveis e com maior necessidade de assistência. De um modo geral, as pessoas que sofrem com essa violência são consideradas delinquentes em vez de sujeitos violados e, portanto, recebem uma menor proteção legal quando as autoridades investigam a natureza comercial do problema. (OEA, 2000, s/p)

Nesta lógica, a construção do comércio sexual é atributo da chancela de múltiplas desigualdades e injustiças, as quais relegam, sobretudo às mulheres, condições mínimas de vida, bem com alavancam a proliferação de redes nacionais e internacional de aliciamento ao tráfico sexual.

De acordo com dados constituídos pela OIT, na publicação do relatório Uma Aliança Global Contra o Trabalho Forçado, estima-se que cerca de 2,450 milhões de pessoas foram traficadas em todo o mundo. Destas, 43% para fins à exploração sexual lucrativa, 32% para outros tipos de exploração econômica, por fim, 25% para ambos os fins. Conforme o mencionado relatório, o Instituto Europeu para o controle e Prevenção do Crime aponta que, aproximadamente, 500 mil pessoas são alvo de redes de aliciamento para o tráfico de pessoas para serem exploradas no continente europeu.

Além disso, ao dissecar a problemática vivida pelas vítimas, pode-se dizer que o agressor não é unicamente responsável pela grande incidência deste crime. Cumpre manifestar que a dificuldade de identificar o agente infrator, bem como os dados nos órgãos de Segurança Pública e Justiça criminal não são consistentes, pelo fato de que os dados e informações acerca do crime não se apresentam a partir de uma unidade conjuntamente articulada entre os municípios, estados, bem como estados nações. Tal situação prejudica a pesquisa sobre o assunto e carece a informação para a população brasileira acerca do funcionamento deste crime, pela inteligência dos relatórios e

estudos de pesquisas até então elaboradas, especialmente pelo Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas: Consolidação de Dados de 2005 a 2011 (2013).

De acordo com Centro de Pesquisa Sobre o Tráfico de Mulheres e Crianças para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil, a PESTRAF, a Espanha é o principal país de destino das brasileiras, em primeiro lugar, pelo biotipo da mulher brasileira ser muito atrativo ao mercado espanhol e, em segundo lugar, pela facilidade de comunicação do idioma espanhol em relação ao português.

Veja-se que é possível detectar a interseccionalidade estrutural na materialização do perfil das vítimas preferências no Brasil, que se concentra especialmente no Estado de Goiás, uma vez que neste Estado concentra-se o maior número de vítimas do Tráfico exportadas para a Espanha, em função do estereótipo caracterizado pela preferência do corpo curvilíneo, da cor da pele mais morena, entre outros. Neste traço, a condição econômica, raça, gênero e idade são características que se somam para aprofundar as condições de opressão, dominação ou discriminação de mulheres, elevando o grau de exploração ao nível máximo, reduzindo-as a mera mercadoria e negação à condição de dignidade da pessoa humana.

Em se tratando da interseccionalidade política, a ausência nos Planos é incontestável. Thomas Dye (2008) fala que a política pública é feita "do que o governo escolhe ou não fazer", os Planos de políticas públicas de combate ao tráfico no Brasil, apesar de considerarem a origem de classe e gênero de mulheres vítimas do tráfico humano, desconsideram questões como a raça e regionalidade territoriais. A ausência é sentida, também, nas ações e metas mais efetivas de prevenção ao tráfico.

Outrossim, pesquisas demonstram que, especialmente na Região Norte do país, o Tráfico Internacional de Mulheres entrelaça-se com o crime organizado, sobretudo com o Tráfico de Drogas, nas cidades de Roraima, Acre e Rondônia e com a falsificação de documentos, nos estados do Amazonas e de Roraima. Cabe lembrar que o Tráfico de Mulheres atinge perspectivas que fogem ao controle de estatísticas, que são subdimensionadas no país.

Já na Região Nordeste do país constata-se um grandioso turismo sexual, o qual é nutrido pela crescente aglomeração de estrangeiros, principalmente, nas cidades de Fortaleza, Natal, Recife e Salvador o que, em uma certa medida, colabora para a formação de organizações criminosas cujo intuito é traficar mulheres para o exterior. Segundo dados extraídos do Relatório Nacional Sobre o Tráfico de Pessoas (2013), o aliciamento ocorre de forma bastante incisiva, sendo oferecida à prostituta a possibilidade de exercer a profissão fora do país com melhores remunerações em face às levantadas no Brasil.

A luz disso, pode-se concluir em linhas gerais que, a faixa etária de maior incidência às vítimas do tráfico atinge mulheres jovens e solteiras, com escolaridade baixa e residentes, principalmente, na zona urbana. Razão pela qual, alinhado ao pensamento de Dorlin (2009, p.55) quando houver maior visibilidade nas questões discriminatórias e veladas pela sociedade, ascende-se para chancelar novas perspectivas de inserção para esses grupos/setores ignorados e excluídos do tecido social. Com efeito, projeta-se de modo cristalino, a partir do debate sobre as intersseccionalidades quais são os reais critérios das relações de poder e impactos na atuação do aparelho estatal ao enfrentamento desta mazela.

Diante desta engrenagem, arquitetam-se diversos modelos e características, cujo signo é marcado pelo gênero, classe e raça no campo da exploração sexual, na medida em que a eclosão de desigualdades impõe certa preponderância de aliciamento a determinados setores sociais. Deste modo, chancela-se certa pulverização nos avanços sobre o enfrentamento da lascívia lucrativa, em diferentes graus e importância.

Sob esta esteira de raciocínio, Saffioti (2000) sustenta que há diferentes formas de opressão e exploração, e os privilégios são potencializados de acordo com a classe social dos sujeitos envolvidos.

A sociedade não comporta uma única contradição. Há três fundamentais, que devem ser consideradas: a de gênero, a de raça/etnia e a de classe. Com efeito, ao longo da história do patriarcado, este foi se fundindo com o racismo e, posteriormente, com o capitalismo, regime no qual desabrocharam, na sua plenitude, as classes sociais. (SAFFIOTI, 2000, p.15).

Assim, o desafio neste momento é alinhar e iluminar ao campo de análise uma postura consubstanciada na sistematização e entrelaçamento de categorias sociais capazes de destacar as peculiaridades do tráfico, congruindo inclusões e reconhecimento dos sujeitos, vítimas de tráfico.

Outrossim, abordar o assunto em uma perspectiva transversalizada permite o conhecimento *da práxis* e o entendimento do perfil das vítimas, como elementos apartados ao cerne da questão. Razão pela qual reúnem-se os pedaços esparsos desta engenharia, para fomentar e clarificar a verdadeira materialidade das relações estabelecidas neste celeiro feroz e sombrio.

Destarte, pode-se afirmar que este fenômeno encontra obstáculos ainda não desbravados, já que o debate da intersseccionalidade e suas implicações substanciais e fáticas de aliciamento de mulheres é assunto apoiado somente pelo campo científico. Deste modo, clama-se pelo prestígio das peculiaridades regionais e especificidades físicas e fenotípicas das vítimas do tráfico internacional, a fim de contemplar o real e efetivo enfrentamento desta mazela que submete a condições análogas à escravidão e retira o direito de autodeterminação.

Compulsando os acontecimentos, percebe-se que dentro do cenário dependente feminino, há desigualdades nas relações de poder entre homens e mulheres, gerando consequências diretas em seu acesso à cidadania, ao direito e sua própria condição humana, bem como o alto grau de violência de mulheres pobres e negras fortalece, ainda mais, a estigma indiscriminada e subalternizada no tratamento da mulher. Isso desdobra-se na violação dos direitos humanos e na manutenção de matéria-prima ao mercado sexual internacional.

Oportuno trazer as palavras de Carneiro (2003) sobre a radical diferença de tratamento entre mulheres brancas e de classe média, face à mulheres negras e pobres.

Quando falamos do mito da fragilidade feminina, que justificou historicamente a proteção paternalista dos homens sobre as mulheres, de que mulheres estão falando? Nós, mulheres negras, fazemos parte de um contingente de mulheres, provavelmente majoritário, que nunca reconheceram em si mesmas esse mito, porque nunca fomos tratadas como frágeis. Fazemos parte de um contingente de mulheres que trabalharam durante séculos como escravas nas lavouras ou nas ruas, como vendedoras, quituteiras, prostitutas... Mulheres que não entenderam nada quando as feministas disseram que as mulheres deveriam ganhar as ruas e trabalhar! Fazemos parte de um contingente de mulheres com identidade de objeto. Ontem, a serviço de frágeis sinhazinhas e de senhores de engenho

tarados. Hoje, empregadas domésticas de mulheres liberadas e dondocas, ou de mulatas tipo exportação. (CARNEIRO, 2003, p. 50)

Com efeito, demarcar novos vetores de análise, especialmente considerando critérios como classe e etnia, permite produzir novos efeitos sobre as experiências empíricas destas mulheres, bem como reavaliar os contextos históricos de dominação sobre elas. Isso porque, dentro do arcabouço *gênero*, as relações de poder e submissão são diversas e desiguais.

Em outras palavras, a opressão e estigmatização de mulheres negras e de situação econômica miserável encontra discrepância social, pois a curva para serem captadas pelas redes de aliciamento é mais estreita em relação à mulher branca de classe média. Deste modo, tal fato deveria ter relevância para o enfrentamento desta mazela, seja para o campo científico, seja para as instituições estatais. Nesta engrenagem analítica, faz-se necessário avançar no campo das desigualdades, segundo as variáveis da interseccionalidade ora apresentada, como ferramenta importante para compreender as vicissitudes das causas que estimulam o aumento das taxas de aliciamento de mulheres brasileira para o mercado escravo da lascívia no terreno europeu, sobretudo no âmbito espanhol.

A interação estrutural, de acordo gênero, raça e classe, geram desigualdades duráveis que exercem um conjunto de efeitos hierarquizados com distanciamentos abissais no campo das aspirações e ações dos programas assistenciais do governo. Figueirido Santos (2005) e Glenn (2000) sinalizam que esta hierarquia fomentou o tratamento subjacente e de natureza aditiva dos atributos de gênero e raça, sem aprofundar as especificidades e necessidades destas categorias sociais. Diante disso, sob o ponto de vista teórico, desconsiderar isso implica em assumir que a atribuição de recompensas é neutra, face ao fator omitido.

Somado a isso, Ferdman (1999, p.114) pontua que a plenitude sobre terreno das relações de poder, subalternidade e privilégio seriam mais efetivas se as categorias gênero fossem identificadas, considerando as questões de classe e raça. Isso porque ao reportar-se sobre as diferenças, identifica-se as semelhanças, assim como o entrelaçamento destas categorias permite calhar o tratamento adequado no enfrentamento do tráfico, tanto no campo da prevenção, como na assistência as vítimas.

Imperioso esclarecer que tais discriminações possuem correlação com os subjetivismos, não tendo um caráter quantitativo/ aditivo. Neste condão, Saffioti (1999) corrobora para tal entendimento. Veja-se:

Como afirma Kergoat (1978), o conceito de superexploração não dá conta da realidade, uma vez que não existem apenas discriminações quantitativas, mas também qualitativas. Uma pessoa não é discriminada por ser mulher, trabalhadora e negra. Efetivamente, uma mulher não é duplamente discriminada, porque, além de mulher, é ainda uma trabalhadora assalariada. Ou, ainda, não é triplamente discriminada. Não se trata de variáveis quantitativas, mensuráveis, mas sim de determinações, de qualidades, que tornam a situação destas mulheres muito mais complexa. (SAFFIOTI, 2004, p.20).

Invocam-se as assimetrias decorrente da estratificação social para aflorar a importância disso no processo de exclusão do controle de recursos que prescindem destas categorias ora abordadas. Deste modo, tal operabilidade posiciona-se enquanto premissa basilar para pronunciar os diferentes níveis de discriminação, bemcomo sobre o acesso a bens e serviços. Nesse celeiro que, de modo lacônico e auto-explicativo Jorge Zaverrucha (2003) menciona que “a democracia é melhor pensada como meio de administrar as relações de poder, a fim de que a dominação seja minimizada” (ZAVERRUCHA, 2003, p 27).

Segundo Céli Pinto (2002), os dois pilares essenciais para uma sociedade democrática é: liberdade e igualdade, sobre os quais são valores que se tensionam mutuamente, em que a liberdade limita o exercício da igualdade e vice-versa. E complementa Zaverucha (2003) nesse sentido que, “a democracia não pode estar desligada do contexto socioeconômico em que vivem os indivíduos. Do contrário torna-se, para muitos irrelevante” (2002, p 52).

Prossegue Pinto (2004, p 20) que: “a impossibilidade da plena realização da liberdade e da plena realização da igualdade permeia a política.” Razão pela qual, estes dois princípios basilares: liberdade e igualdade devem atuar em paralelo para a consagração do verdadeiro Estado democrático de direito, para que se consubstancie a estrutura das relações sociais de modo equânime, com o respeito às diferenças e a garantia dos direitos fundamentais e sociais a todo ser humano.

Tal afirmação se reveste de certa utopia, quando se está diante da política

capitalista neoliberal. Embora seja uma lógica coerente admitir o estágio de bem-estar social e a representação do verdade alcance de justiça social entabular o exercício destes princípios em paralelo para toda a população.

Por conseguinte, as políticas sociais assistenciais e compensatórias buscam equilibrar essa tensão, de modo a viabilizar prudência para o exercício da liberdade e da igualdade aos setores sociais mais vulneráveis e invisibilizados pela sociedade de forma geral, assim como as políticas públicas setoriais são importantes instrumentos aptos de proporcionar o acesso a esses direitos, os quais deveriam estar naturalmente enraizados pelo fato em si de serem seres humanos.

Sinaliza-se que nas últimas décadas, de acordo com Pinto (2004, p.112) o aumento significativo de grupos identitários, dentre os quais se destacam: mulheres, negras e homossexuais, objetivam um espaço para sua inclusão na sociedade, reivindicando o direito à vida de forma digna e igualitária, como pressuposto básico ao mínimo existencial. Nessa lógica, para o autor: “As mulheres se constituem como mulheres porque elas querem um espaço para si como mulheres. Os gays se constituem politicamente como gays porque eles querem um espaço como gays”. (PINTO, 2004, p.113)

Razão pela qual, de acordo com a Procuradora da República Nilce Cunha Rodrigues (2014, p.23) “Falar de tráfico de pessoas é falar de desigualdade de gênero, feminização da pobreza e da migração, racismo, patriarcado, dramas familiares, corrupção, sistema jurídico frágil, dentre outros”. Isso porque não existe uma única causa capaz de explicar o crime, pois ele mostra-se multifacetado e inter-relacionado com diversos prismas e perspectivas.

Por conseguinte, faz-se necessário entrar nas políticas públicas de enfrentamento, a fim de inaugurar a análise desta pesquisa, considerando os fatores até aqui articulados e atingir o núcleo da tese, com as respectivas comparações desveladas nos documentos institucionais de enfrentamento deste crime.

4. DOS PLANOS DE ENFRENTAMENTO NO BRASIL E NA ESPANHA

A venda de pessoas ou sua escravização não é um tema novo em si. A escravidão era utilizada nas sociedades antigas como forma de dominação de um povo sobre outro, mas não era clara a compreensão do derrotado como uma mercadoria. Já no século XIX, Karl Marx (1994, p.34) aludia que no capitalismo tudo é mercadoria, no modo de produção capitalista, o trabalhador perde seu estatuto de humanidade tornando-se coisa, um produto comprado e vendido no mercado. É vida mesma, diz Marx, resumida à mera luta pela sobrevivência, que perde toda a sua dignidade, e “aparece só como meio de vida”. (Marx, 1994, p.44). Deste modo, o tráfico de seres humanos é o auge da mercantilização, pois é considerado o pior e o mais degradante crime contra os direitos inalienáveis da pessoa humana do mundo globalizado.

O referido crime fortalece e ratifica a concepção de organismos e organizações governamentais, como sendo a forma moderna análoga a escravidão. Isso porque a malignidade como ocorre coloca o ser humano e, no contexto deste estudo - a mulher, numa posição de extrema submissão, a ponto de ser ceifado o direito de autodeterminação. Por conseguinte, é a prática da vida mais brutal na ausência de dignidade, cidadania e de pessoa humana.

Sob o signo da dominação e da violência, o Tráfico de Pessoas, sobretudo o Tráfico Internacional de Mulheres para fins de Exploração sexual, segundo Soares, (2013, p.213) é um crime de dimensões globais e apresenta-se multifacetado, justamente pela conexão de interesses socioeconômicos e práticas criminosas em rede (locais e internacionais). Razão pela qual, no entendimento de Armede, (2013, p.193) é imperioso destacar que, tanto o Estado como a sociedade civil, separadamente, não dão conta de aplicar os mecanismos institucionais de enfrentamento desta mazela.

Destacam Marcel e Santos (2015, p.44) que, com a globalização, fortemente imbricada após o fenômeno da Guerra Fria, desvenda-se de modo colateral, sobretudo nos países não desenvolvidos ou em desenvolvimento, o aumento das taxas de desemprego, falta de oportunidades e de condições de sobrevivência do indivíduo, bem como consequências que afetam a estrutura social e econômica das sociedades, causando pobreza e miséria.

Castells (2001b, p.36) enfatiza a globalização conforme abaixo arrolado:

[...] a globalização, em suas diversas facetas, acaba comprometendo a autonomia e a capacidade de decisão do Estado-nação. E isso ocorre justamente no momento em que o exercício do poder do Estado no cenário internacional também fica à mercê das limitações do multilateralismo no âmbito da defesa, da política externa e das políticas governamentais globais. (CASTELLS, 2001b, p.36)

Com efeito, com esse processo também se intensificam as relações sociais na órbita global, conectando localidades distantes de modo que ações locais são vislumbradas pelos acontecimentos separados por continentes e vice-versa. Deste modo, organizam-se crimes de dimensões transnacionais, como o tráfico Internacional de Mulheres para Exploração sexual, cujas vítimas, na maioria das vezes, são de pessoas que se encontram em uma situação de vulnerabilidade econômica e social, conforme menciona Maria Quinteiro (2013).

A luz disso, David Sánchez Rubio (2019) traça aspectos multifatoriais para explicar as razões de estabelecer a articulação do enfrentamento, em unicidade e em caráter global. Parte-se da concepção alojada na região Andaluz – Espanã os ditames disso:

No es un asunto exclusivamente jurídico, normativo y policial que solo debe ser gestionado por los aparatos estatales y las instancias internacionales. Implica la actuación de toda la sociedad, de muchos otros actores individuales y colectivos propios del mundo privado y de la sociedad civil, de muchas otras instancias no jurídicas como ONG, asociaciones, grupos sociales, comunidades de vecinos, escuelas, universidades, etc., y en donde se mezclan elementos políticos, económicos, sociales, psicológicos, antropológicos, culturales, pedagógicos y educacionales. Asimismo, los contextos geográficos y culturales diversos en los que se desarrollan los delitos de mal-trata de personas, condiciona y modula su abordaje, su comprensión y su tratamiento. No es igual, por ejemplo, la realidad brasileña, que la marroquí o que la realidad costarricense o la realidad española. Pero sí es importante el modo como creemos que hay que concebir, pensar y practicar derechos humanos, no solo a nivel general, sino también a nivel particular con respecto a la mal-trata de personas y sus distintas manifestaciones (SANCHEZ, 2019 p. 22).

Complementa David Sanchez Rubio (2019) que, pela natureza global do crime é imprescindível maior articulação interseccional e multidisciplinar, com vistas a enfrentar a questão com um olhar mais atento à realidade e especificidade de cada país. Argumenta que além de instrumentos efetivos na coibição do desmantelamento do crime organizado e das respectivas redes de aliciamento é fundamental proporcionar apoio e acompanhamento às vítimas, preservando e reconhecendo a dignidade delas.

Nesta seara, de acordo com o Ministro do Interior do governo da Espanha, Fernando Grande-Marlaska sobre o crime organizado e delinquência grave:

O crime organizado, pela sua natureza transnacional, pela sua flexibilidade, capacidade de adaptação e obtenção de lucros ilícitos, representa um dos maiores impactos negativos nas sociedades modernas”, afirma o ministro do Interior, Fernando Grande-Marlaska, no prólogo desta estratégia. (ESPANHA, 2022, p.1)²⁶

Sob esse prisma, com o efusivo clamor e estabelecimento da congregação de diversas forças, denominada por Maria Lúcia Leal (2014), “contra-hegemônicas”, fundamenta-se a construção do pensamento ao enfrentamento do tráfico, a partir da correlação de poderes inter-relacionados de âmbito internacional, governamental, privado, bem como da sociedade civil. Imperioso mencionar também que, segundo Dagnino, Olivero e Panchini (2006, p.15), a mobilização social foi possível devido a uma revalorização do papel da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade na América Latina. Ainda de acordo com os autores:

Trata-se dos muitos experimentos que, em matéria de aprofundamento e inovação democrática, ampliação do campo da política e construção da cidadania, vem se desenvolvendo em vários países da América Latina em anos recentes, re-significando a ideia mesma da democracia e demonstrando, em distintas escalas e graus de complexidade, que é possível construir um novo projeto democrático baseado nos princípios da extensão e generalização dos exercícios dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças. É precisamente a importância desse campo de experiências que deu lugar a uma renovação do debate sobre a democracia. Este processo coincidiu com a aparição na arena pública internacional de novos discursos políticos das agências multilaterais de desenvolvimento, da ONU e suas agências e de algumas das maiores fundações privadas que apóiam ONG's em nível mundial. (DAGNINO, OLVERO e PANCHINI, 2006, p. 15).

²⁶ Disponível em: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2019/220219-estrategia.aspx> Acesso em 22 em maio de 2022.

Dessa forma, sinaliza-se o debate em torno dos direitos humanos no Brasil e da prostituição infantojuvenil como a porta de entrada para o tema do combate ao tráfico internacional de mulheres na agenda pública brasileira. De acordo com a cartilha do governo espanhol, sobre o plano de enfrentamento ao tráfico de mulheres, carregam a estigma de dupla carga, pois além de viverem sob condições análogas à escravidão, gozam do rechaço social por serem consideradas prostitutas, permeando a ideia de estarem nessa condição por escolha e não por serem vítimas do tráfico.

Destaca-se, também, a acentuada atuação da chamada *policy community*, ou a comunidade de especialistas, que inaugura um novo movimento de abordagem da temática. A realização em 2000, pelo Ministério da Justiça do primeiro seminário internacional sobre o assunto, reuniu vários pesquisadores, autoridades internacionais e representantes da ONU. A realização do Seminário sobre Tráfico de Seres Humanos e Exploração Sexual, realizado em 2005, no Rio de Janeiro, pela Secretaria Estadual de Direitos Humanos, em parceria com a Embaixada da Suécia, e a pesquisadora do Instituto Latino-americano de Direitos Humanos, Elizabeth Sussekind. São os primeiros passos para sensibilizar sobre a necessidade de ações efetivas no combate ao Tráfico de Pessoas.

Somam-se a esse esforço a criação no Congresso Nacional, no dia 12 de junho de 2003, da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) mista, para investigar as redes de exploração sexual contra crianças e adolescentes no país. A CPI tomou por base o estudo Tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil, realizado pela Organização dos Estados Americanos - OEA e coordenado, no Brasil, pelo Centro de Referência, Estudos e Ações sobre a Criança e o Adolescente – CECRIA, em 2002. Essa pesquisa revelou que o crime organizado no Brasil utiliza 241 rotas terrestres, marítimas e aéreas para explorar sexualmente mulheres, jovens e crianças.

Nesta linha de raciocínio, organismos e organizações internacionais constituem mecanismos de proteção, a fim de auxiliar ao combate desta mazela, conforme destacado no item anterior. O que culminou na primeira Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil, também conhecida por PESTRAF (2002), conduzida por meio da articulação de ONG`S brasileiras e universidades com evidente apoio entre o plano internacional e do

governo federal, por intermédio da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ). A referida ação foi orquestrada, de modo esparso e reiterado, por organizações e organismos internacionais sob o prisma internacional, bem como por diversos atores institucionais envolvidos diretamente com o Tráfico Internacional de Mulheres para fins da Exploração sexual, assim como demais segmentos que compõem o Tráfico de Pessoas.

Na Espanha, o enfrentamento do tráfico internacional de mulheres para exploração sexual tem suas bases fixadas na promoção dos direitos humanos e proteção às vítimas, sobretudo por considerar o modelo social baseado na desigualdade, na discriminação e na subordinação de mulheres, questões importantes de combate e intrinsecamente interligadas à ocorrência do crime.

Outrossim, a prostituição, a imigração e o crescimento da violência de gênero foram elementos-chave para que o tema tráfico tomasse robustez no cenário político, enquanto ferramenta de ação. Paralelo a isso, no início dos anos 2000 demarca-se a articulação de organizações em difundir e discutir o assunto. Deste modo, tais vetores condicionaram a perspectiva no enfrentamento da lascívia lucrativa.

Evidencia-se no texto do preâmbulo da Convenção para a Repressão de Tráfico de Pessoas e do Lenocínio das Nações Unidas (1950), a articulação do debate sobre o assunto: “Considerando que a prostituição e o mal que a acompanha, isto é, o tráfico de pessoas para fins de prostituição são incompatíveis com a dignidade e o valor de pessoa humana e põem em perigo o bem estar do indivíduo, da família e da comunidade” (NAÇÕES UNIDAS, 1950, Preâmbulo).

Registra-se que, da mesma maneira que o tráfico de pessoas é gênero da espécie tráfico de mulheres, a exploração sexual é gênero de turismo sexual, prostituição, pornografia, prostituição forçada, escravidão sexual, casamento forçado. Deste modo, a prostituição está umbilicalmente atrelada às formas de tráfico humano, sobretudo quando se está diante da perspectiva da lascívia lucrativa. Prova disso, é a Convenção Internacional contra o Tráfico de pessoas e Exploração da Prostituição

das Nações Unidas, a qual acompanha nesse mesmo sentido as sugestões que corroboram ao início de uma jornada política de combatê-la com congregação de forças institucionalizadas, pois no seu Preâmbulo demarca-se a necessidade de “la prostitución y el mal que la acompañã, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles com la dignidad y el valor de la persona humana (...)”.

Ato contínuo, a Convenção de Varsóvia (2006) ratificada pela Espanha em 2008, cumulada com as recomendações das Cortes Gerais de diversas Instituições europeias e das reiteradas manifestações do movimento feminista, a Espanha em 2010 aprova o Primeiro Plan Integral da Lucha contra la Trata de Seres Humanos com Fines de Explotación Sexual, os consequentes I, II, e III planos integrais da luta contra o tráfico de mulheres e crianças com o fim da exploração sexual. Deste modo, tais eventos e sobretudo, as disposições instituídas pelo Protocolo de Palermo aos Estados signatários, reforçam a necessidade de atuação estatal Espanhola no enfrentamento deste crime.

Sob esse aspecto, vale mencionar o boletim oficial das Cortes Gerais do Congresso dos Deputados da Espanha (2018, p.54) sobre o assunto, pois 40 milhões de pessoas vivem a prostituição e a exploração sexual no mundo, sendo que 80% são mulheres menores de 25 anos. Tal situação se repetindo na Espanha, a saber:

En España, el Informe de la ponencia sobre la prostitución, realizado por Las Cortes Generales en 2007, estimó que en España podría haber 400.000 mujeres prostituidas. El informe «Prostitution: Exploitation, Persecution, Repression» de la Fundación SCHELLES calcula que en España podría haber entre 300,000 y 400,000 personas prostituidas, estando más del 90% en situación de trata. Según este informe, España se ha convertido en el tercer gran consumidor de prostitución del mundo, solo por detrás de Tailandia y Puerto Rico. En relación a la demanda de prostitución en España, la Encuesta Nacional de Salud Sexual elaborada por el Centro de Investigaciones Sociológicas en 2009 mostró que el 32,1% de los hombres habría consumido prostitución frente a un 0,1% de las mujeres, lo que significa que uno de cada tres hombres en España ha consumido prostitución al menos una vez.(ESPANHA, 2018, p. 54).²⁷

²⁷ ESPANHA, Congreso de Los Diputados. Boletín Oficial de Las Cortes Generales. Madrid, 2018. p. 54. Disponível em https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-465.PDF#page=53 Acesso em 21/05/2022.

A Espanha por ser receptor do tráfico de pessoas, com 95% das vítimas mulheres e para a exploração sexual e por ser o principal país da União Europeia que mais consome a prostituição, atua na articulação de ações mais específicas voltadas a esse público e ao enfrentamento da lascívia lucrativa. Prova disso está contido nos documentos oficiais do plano, destacando o periódico da região de Pamplona.

Crisis, conflictos, violencia y pobreza favorecen que mujeres y niñas de diversos países opten por su supervivencia y seguridad en otros lugares del mundo. En estos casos, las redes de trata con fines de explotación sexual operan en las zonas de origen, tránsito y destino a través de sofisticados métodos que retan nuestras legislaciones y que impiden la identificación de personas retenidas y utilizadas para el beneficio de sus tratantes; el uso naturalizado de los consumidores de prostitución permite que el mercado de la trata con fines de explotación sexual continúe en alza, situándose entre los negocios delictivos más lucrativos del mundo (Acción Contra La Trata – Pamplona, 2016, p. 14)²⁸.

Assim, vale trazer os mecanismos utilizados para a ocorrência desta mazela desumana e cruel imputada às mulheres, para tanto veja-se as palavras de Cacciamalie Azevedo (2006, p. 36).

O tráfico humano ocorre quando há uma motivação da vítima para emigrar, podendo ser a busca da mobilidade social devido ao desemprego, por exemplo, ou a fuga de perseguição política, problemas policiais, familiares e outros. Por outro lado, é necessária a presença de intermediários, recrutadores, agentes, empreendedores e até de redes do crime organizado, que por um lado agem no imaginário das vítimas, contribuindo para a formação de suas expectativas positivas para emigrar, e, por outro, conduzem-nas ao local de destino. Nesse sentido, o aliciador busca engajar pessoas em atividades e/ou trabalhos nada afeitos às normas laborais, tendo como único propósito a sua exploração. Frequentemente, as vítimas são enganadas e incitadas com promessas de uma vida melhor, através das mais variadas ofertas de emprego. Porém, uma vez deslocadas para o local do emprego e isoladas, podem ver cerceada a sua liberdade. As vítimas em geral se percebem envolvidas em servidão por dívida, submetendo-se à prostituição, outras formas de exploração sexual, e ao trabalho forçado, em uma condição análoga à da escravidão [...] (CASSIAMALIE AZEVEDO, 2006, p. 131-132).

²⁸ Tradução livre: Crises, conflitos, violência e pobreza favorecem mulheres e meninas de diversos países a optarem por sua sobrevivência e segurança em outras partes do mundo. Nesses casos, as redes de tráfico para fins de exploração sexual operam nas áreas de origem, trânsito e destino por meio de métodos sofisticados que desafiam nossa legislação e impedem a identificação de pessoas retidas e utilizadas em benefício de seus traficantes; o uso naturalizado de consumidores de prostituição permite que o mercado de tráfico para exploração sexual continue crescendo, figurando entre os negócios criminosos mais lucrativos do mundo.

Alinhado a essa perspectiva impõe-se a alusão proferida por Celso Amorim (2009), acerca da preocupação com a temática dos direitos humanos, atrelada ao governo Lula. Veja-se:

Para promover uma agenda mais positiva nas discussões sobre a situação dos direitos humanos em países específicos, o Brasil propôs ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos a formalização de Memorando de Entendimento para o desenvolvimento de projetos de cooperação Sul-Sul em países que se revelem interessados em receber cooperação (AMORIM, 2009. p.73).

Compulsando-se os acontecimentos mencionados no que tange aos direitos humanos, percebe-se forte interesse governamental em projetar ações concretas nesta seara, tanto sob a esfera nacional, como pelos Planos referidos.

Chama-se atenção ainda, a atuação diplomática do Brasil, nesse período, junto ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), como protagonista da região. Deste modo, esse discurso social e que fomenta a liberdade, o direito de autodeterminação, bem como oportuniza a proteção ao mínimo existencial e à dignidade da pessoa humana, se estende e chancela, também, a ação do governo ao enfrentamento do Tráfico Internacional de Mulheres para Fins de Exploração Sexual – espécie do gênero Tráfico de Pessoas.

Diante desses acontecimentos discorridos que se inicia a construção pelo Estado Brasileiro, em sintonia com a agenda de direitos humanos, sua Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Paralelo a isso, constitui-se na União Europeia sobre Mejores Prácticas, Normas y Procedimientos para luchar contra la Trata de Seres Humanos e y Prevenir-la.

Assim, o tema aproveita a denominada janela de oportunidade para adentrar no debate público, herdada pelos ensinamentos de Kingdon (1984, p.80), as quais se abrem e se fecham de acordo com a interrelação dinâmica entre atores políticos, instituições políticas e ideias (HOWLETT ET ALL, 2012).

4.1 Das fases de formulação dos planos de enfrentamento

Feitas as considerações gerais no campo da política pública, oportuniza-se aprofundar o traço da fase de formulação, a fim de sistematizar o estudo e identificar as razões pelas quais o recorte teórico metodológico dialoga com formulação da política no recorte ora estabelecido. Neste espírito, arquitetam-se as possíveis soluções e limitações técnicas à ação do Estado e a constituição estrutural das metas a serem alcançadas dos objetivos a serem consumados. Afirma-se, em tese, que esta fase consiste no processo por meio do qual se faz a identificação, bem como a formalização das possíveis soluções políticas, em face às opções existentes para resolução dos problemas postos na agenda. Podem estar estruturados em planos, decretos e metas a serem alcançados.

Não obstante, vale esclarecer pelos ensinamentos de Deubel (2007, p.44) no que diz respeito ao estabelecimento de metas, pois se trata de tarefa complexa, sobretudo em situações em que se deve considerar elementos qualitativos, bem como nos casos politicamente indesejáveis em função da baixa probabilidade de se consumir o sucesso da qualidade da política pública. Com efeito, neste arcabouço analítico, Rocha (2010, p.89) ressalta que antes da formulação de qualquer lei o governo deve colocar as seguintes questões: É a presente lei necessária, ou pode a política ser implementada de outra forma? A lei vai ao encontro dos objetivos propostos?

Completa Dye (2009, p.78), que muitos dos formuladores de políticas não dispõem de tempo, informação e recursos para pesquisar e analisar todas as alternativas apresentadas, o que os leva a optar pela continuidade de programas já existentes do que se engajar no planejamento de novas políticas, “[...] porém toda regulamentação jurídica deve procurar mecanismos de controle da sua real eficácia [...]”, conclui Rocha (2010, p. 123).

Destarte, realizadas as observações atreladas à fase de formulação do ciclo de política pública, quando se toma a decisão, a partir das opções levantadas a respeito do caminho a seguir a política, parte-se para o desenho das demais categorias analíticas instrumentais para oportunizar a comparação das políticas entre Brasil e Espanha no enfrentamento do tráfico de mulheres para a exploração sexual. O caminho a percorrer é dinâmico e relevante para o entendimento acerca das respectivas vicissitudes do enfrentamento desta mazela crônica e extremamente

desprotegida pelas diretrizes e princípios consagrados, fundados nos direitos e garantias fundamentais da pessoa.

Cumpra esclarecer que o modelo de análise escolhido para examinar essa fase, traz por referência Harold Thomas (2001). Ele estabeleceu fases para analisar a formulação de políticas públicas, que são subdivididas em quatro, senão vejamos: apreciação, diálogo, formulação e consolidação.

4.1.1 Apreciação

É o momento pelo qual o governo toma ciência dos problemas políticos, das possíveis soluções bem como de dados, exemplo disso são os relatórios de pesquisa, consulta pública, documentos de experts e etc.

A montagem da agenda se liga à formulação de políticas públicas, pois confere seus impactos ao longo de todo o processo da política pública, pois garante a este o local que ocupa no interesse político, econômico e social, além de selecionar os atores e a abordagem da política pública.

O estudo aprofundado do caso brasileiro permitiu identificar relações e similaridade com a Espanha no tocante à produção de uma política pública de combate ao tráfico de pessoas. A lógica da teoria fundamentada aos dados promoveu segurança sobre o desenho de pesquisa aplicado e os resultados obtidos; levando a proposição da comparação através do caso da Espanha para destacar a construção da agenda pública nos dois países.

Assim, na esteira da identificação do problema, é possível identificar no debate em torno dos direitos humanos e da prostituição infantojuvenil a porta de entrada para o tema do combate ao tráfico internacional de mulheres na agenda pública brasileira, enquanto na Espanha, a prostituição e a migração ilegal se inter cruzam para sustentar esse tipo de crime.

Reforça este caminho, para ambos os casos examinados, a ação de agências internacionais via produção de estatísticas, anteriormente informadas e, constantes no Relatório do Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crimes (UNODC) sobre o tema. Além do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas.

Tal cenário leva os países a buscarem informações nacionais sobre o crime de tráfico e faz com que se obtenha maior conhecimento sobre o crime. Atores políticos começam a ser identificados em torno do tema e as mobilizações se constroem para o serem inseridas na agenda institucional, produzindo ações e criando instituições. O aliciamento para esse fim na relação Brasil x Espanha, ocorre em grande dimensão - um estudo feito pela ONG Federação de Mulheres Progressistas na Espanha (2008), identificou que 77% das mulheres forçadas a se prostituir na Espanha é do Brasil, razão pela qual, colocando as brasileiras em local de privilégio à lascívia lucrativa.

Já o estudo da PESTRAF-Unb, em 2002, considerado de maior dimensão, indicou a ocorrência de 131 rotas de tráfico internacional com o propósito para a exploração sexual de mulheres, e 110 rotas com o escopo de abastecimento do turismo sexual em uma perspectiva nacional. As cidades e estados mais atingidos pelo crime em tela são: Belém, Goiás, Rio de Janeiro, Uberlândia, São Paulo, Petrolina, Foz do Iguaçu, Bacabal, Boa Viagem entre outras.

Isso não é tudo, pois o referido Plan (2015/2018) é fruto da continuidade do I Plan, aprovado por meio do conselho de Ministros em 18 de setembro de 2015, configura uma ação integral e multidisciplinar que incorpora vários atores com responsabilidades diversas e conta com a ação de garantir a duplicidade de esforços com maior coerências e operabilidade possível. Os esforços desenhados pelo crivo da coordenação e cooperação interinstitucional reforçam medidas dirigida à consolidação de mecanismos de intercâmbio de informações, bem como promovem novos espaços de colaboração em distintos níveis territoriais, destacando a colaboração em âmbito internacional e local.

Dessa forma, o combate às drogas forneceu dados essenciais para que o crime de tráfico de pessoas, mulheres, para fins de exploração sexual entrasse para *agenda setting* internacional. Chamou atenção do Brasil e da Espanha para necessidade de ações que combatessem de forma direta esse tipo de crime, assim como construísse assistência para as vítimas. Permitiu, ainda, que esses países assumissem compromissos efetivos que promovessem ações dos governos, políticas públicas, específicas para esse fim.

Observa-se que o conceito de tráfico internacional de mulheres adotado no protocolo de Palermo, posteriormente, no ano de 2006 foi também adotado quando instituído pelo governo federal brasileiro a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e estabelecido, respectivamente, o I, II e III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Tal fato, aparece como indício da proximidade do estado brasileiro com organismos internacionais na promoção da entrada do tema para agenda pública brasileira e formulação das políticas públicas existentes. Logo, essa ação permitiu uma base comum para as legislações nacionais, o que facilitou a cooperação institucional entre os países e permitiu a construção de políticas públicas que podem ser definidas como multicêntricas ou policêntricas, conforme Secchi (2015).

Nesta linha de raciocínio, o Protocolo de Palermo, (2000) é identificado como um marco comum que impulsiona a criação da política pública em ambos os países, Brasil e Espanha. A situação em que os países se encontram por ocasião da assinatura do tratado, o qual foi ratificado pela Espanha, no dia 21 de fevereiro de 2002, e pelo Brasil em 2004 impõe mudanças estruturais no desenho das ações de enfrentamento do crime de tráfico para exploração sexual de mulheres. Sendo esta a similaridade definida como ponto de partida para comparação. Considera-se que os casos tenham uma relação direta, pois as pesquisas indicam que mulheres aliciadas no Brasil tem como um dos seus principais destinos a Espanha. Isso não implicou que ambos os países demonstrem as condições sociopolíticas para entrada do tema na agenda e uma efetiva produção de políticas públicas de forma imediata.

É preciso lembrar que o Enfrentamento do Tráfico Internacional de Pessoas, em especial, de Mulheres para Exploração Sexual, enquanto um fenômeno transnacional requer que seja analisado o processo de construção de Políticas Nacionais, por meio da relação sociedade e governo tendo como referência a globalização. Isso porque o crime, supracitado, transcende as fronteiras nacionais e possui ramificações em todo o mundo, beneficiando-se, cada vez mais, da abertura das fronteiras entre países gerados pelo mundo Global. Cumpre registrar, além disso, a necessidade de troca de informações entre os Estados partes, a fim de dar maior

credibilidade ao combate, prevenção e repressão do tráfico, em especial o sexual lucrativo.

Analisar comparativamente as leis é um dos objetivos específicos deste trabalho. Assim, sistematiza-se as leis nacionais que foram criadas a partir da provocação feita de conceitos comuns, Protocolos e tratados assumidos conforme mencionados até o momento.

4.1.2 Leis brasileiras e espanholas

No Brasil, o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, instituído pela Portaria Interministerial n. 634 de 04.02.2013, vem com a finalidade de enfrentar o tráfico com suas facetas sociais, políticas e econômicas a passos mais largos, robustos e com desenhos estruturais mais organizados e detalhados, face à representação chancelada pelo I PNETP. Isonão tudo, propõe-se uma participação social mais proativa, bem como a incorporação de parcerias de âmbito transnacional com sinais mais visíveis e latentes de cooperações na coibição do crime.

O Brasil ratificou, em 1984, e promulgou mediante decreto 4.377, em 2002, assim como a Espanha ratificou em 1984 e promulgou por meio da BOE N/190 de 9 de agosto de 2001, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, também denominada Convenção da Mulher, sendo o primeiro tratado internacional, de natureza dos direitos humanos, cujas disposições alinham-se sobre os direitos das mulheres. Trata-se do ápice da consagração de direitos, em detrimento de décadas de lutas pelo reconhecimento jurídico-normativo, unificado pela supremacia internacional, do direito à igualdade de gênero e o combate a quaisquer discriminações contra a mulher pelos Estados-parte.

Segundo Flávia Piovesan (2012, p.1), a Convenção da Mulher “se fundamenta na dupla obrigação de eliminar a discriminação e de assegurar a igualdade. Trata do princípio da igualdade, seja como obrigação vinculante, seja como um objetivo”, balizada por guarnições da Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, simboliza parâmetros de ordem contributiva na instauração, posterior, das medidas estabelecidas pelo Protocolo Adicional Relativo à Prevenção e Punição ao Tráfico de Pessoas, especialmente, Mulheres e Crianças.

Ademais, a Convenção de Belém do Pará – Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher é o marco zero e primeiro Tratado Internacional na seara dos direitos humanos a formalizar um texto legal, que dispõe sobre a proteção da mulher, de forma substancial, nas situações de violência a partir do gênero, enquanto fenômeno transnacional e abrigando os espectros interseccionais na maior magnitude discursiva.

Sendo a violência perpetrada na mulher um ato elementar grave na violação dos direitos humanos, a partir deste tratado que se institui o protocolo adicional, basilar para o enfrentamento do tráfico de pessoas, incluindo a exploração sexual de mulheres enquanto uma de suas espécies.

Evidencia-se na figura 04, a seguir, a relação dos principais documentos, vinculados as instituições internacionais que imprimem proteção internacional a mulher, em que o Brasil e a Espanha são signatários:

Quadro 3: Principais documentos internacionais que protegem a mulher

Documento	Finalidade	Data
Declaração Universal dos Direitos Humanos	Implementou os direitos do homem, sendo universais, individuais e inalienáveis	Em 1948
Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica.	Importante para a consolidação de leis internacionais que favoreçam a pessoa o direito a liberdade pessoal e a justiça social.	Em 1969 e ratificada pelo Brasil em 1992.
Conferência Mundial das Nações sobre Direitos Humanos	Protege a mulher, atuando inclusive quando constituído o tráfico.	Ocorrida em Viena em 1993.
Convenção Interamericana para Previr, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará	Protege a mulher sob todos os tipos de violência, a citar: psicológica, física, sexual.	Adotada em 06 de junho de 1994 e ratificada pelo Brasil em 1995.
Conferência Mundial sobre a Mulher, a qual adotou a Declaração de Pequim	Atua sob essa mesma linha de proteção elencada.	Ocorrida em Beijing 1995.
Protocolo Adicional à Convenção das Nações Contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção e Punição do Tráfico de Pessoas.	Atua diretamente aos aspectos ligados ao tráfico de pessoas, aos agentes traficantes, na prevenção, repressão e assistência.	Ratificada pelo Brasil em janeiro de 2004 e promulgado mediante aprovação do decreto legislativo n.5.017/2004.

<p>Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de outros</p>	<p>Estabelece bases importantes para a abolição da prostituição, com o propósito de penalizar aquele que agencia ou favorece o exercício da prostituição, Ainda que haja consentimento.</p>	<p>Entrou em vigor em 25 de julho de 1951 e aprovada pela Assembléia Geral Das Nações Unidas pela resolução 317 de 1949. Sendo ratificada pelo Brasil em 1955 e pela Espanha em 1962.</p>
--	---	---

Fonte: baseado em: MAZZUOLI, 2008. Coletânea de Direito Internacional/ Constituição Federal. Autoria própria.

Por fim, o conteúdo previsto pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica –, coíbe, por força do inciso I do artigo sexto, toda e qualquer forma de Tráfico de Mulheres, bem como tem o escopo de garantir a proteção dos Direitos Humanos. Esta Convenção tem fundamental importância na consolidação de leis internacionais que favoreçam à pessoa humana um regime de liberdade pessoal e de justiça social.

Neste diapasão, percebe-se sob o ponto de vista normativo, um itinerário de décadas para formalizar o desenho do Protocolo de Palermo como texto basilar e fundante na órbita global, com diretrizes repletas de obrigações de caráter legalista, aptas a fomentar o enfrentamento do tráfico de pessoas, em especial das mulheres para a exploração sexual, a todos os países signatários.

Sob o prisma da positivação inserida no código penal brasileiro, o tema tráfico de pessoas sofreu algumas mudanças, cujo poder legiferante alinha-se as prerrogativas da política pública e do protocolo com o advento da lei 13.344/2016, a qual reformula as disposições do código penal, ampliando as modalidades existentes e suas suscetibilidades entrelaçadas pelo trajeto do tipo criminal, tudo isso cancelado pelo artigo 149-A e seguintes, do Código Penal Brasileiro.

Assim, percebe-se que as mudanças no seio da legislação penal brasileira são fruto de um arcabouço precedido por normas internacionais e pela deflagração de uma política pública, implementada por III planos de ações, a qual constitui uma gama de ações com o desenho de coibir o crime sob os eixos prevenção, repressão e assistência em uma perspectiva planetária, diante do caráter transnacional como o crime acontece.

Para fins de contextualização, antes do advento da lei adrede elencada, as movimentações legais acerca do crime de “tráfico internacional pessoas” teve início

com as alterações implementadas pela lei 11.062/05, a qual reformula o tipo penal do artigo 231 seguintes, localizadas no capítulo V, título VI dos crimes contra os costumes, pois deixa de considerar apenas o tipo “tráfico internacional mulheres” e passa a sê-lo “tráfico internacional de pessoas”, o que amplia o rol de vítimas.

Posteriormente, a lei 12.015/09 impõe novas modificações, considerando os crimes sexuais como ofensa à dignidade sexual, atrelando as pessoas, bem como expande a finalidade para além do exercício da prostituição, como era considerada pela lei de 2005. Ocorre que, em ambos os tipos penais, consideram apenas a espécie de tráfico para fins de exploração sexual, portanto desalinhadas com o Protocolo de Palermo. A seguir têm-se as comparações referidas.

Quadro 4: Comparação baseada nos Artigos 231 do Código Penal Brasileiro, leis 11.062/05 e 12.015/09

ARTIGO 231 INSERIDO PELA LEI 11.062/05	ARTIGO 231 INSERIDO PELA LEI 12.015/09
<p>Promover, intermediar ou facilitar a entrada, no território nacional, de pessoa que venha exercer a prostituição ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro:Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.</p> <p>§ 1º - Se ocorre qualquer das hipóteses do § 1º do art. 227: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos, e multa.</p> <p>§ 2º - Se há emprego de violência, grave ameaça ou fraude, a pena é de reclusão, de 5 (cinco) a 12 (doze) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.</p>	<p>Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro: Parágrafo 1º Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la, Parágrafo 2º A pena é aumentada da metade se: I- a vítima é menor de 18 anos;</p> <p>II – a vítima, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato;</p> <p>III- se o ascendente, padrasto, madrasta, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou se assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância, ou</p> <p>IV- há emprego de violência, grave ameaça ou fraude. Parágrafo 3º Se o crime é cometido com o fim de obter vantagem econômica, aplica-se multa (PAGLIUCA, 2009, p.130).</p>

Fonte: Adaptado de Pagliuca, 2009, p.130.

Com efeito, ao fazer o cotejo das últimas leis revogadas, percebe-se que objeto material protegido em ambas as situações são as pessoas, considerando um espectro

amplo quanto ao elemento gênero. Com o advento da lei 12.015/09, a finalidade não está condicionada apenas ao exercício da prostituição, pois além das variadas formas de exploração sexual, sugere o indicativo de outras espécies de tráfico pela inteligência do § 1º do artigo em comento.

Não obstante, induz a definição ligada ao senso de proibição à prostituição em ambas as leis adrede sinalizadas. A lei de 2005 fortemente endereçada ao gênero feminino e vinculada a uma moralidade estruturada de um ambiente social patriarcal e discriminatório às mulheres e à prostituição.

Na medida em que se passa pelo tempo, a lei de 2009 mitifica tal posição ao alavancar novas perspectivas, ainda com resquícios de um ambiente favorável à contemplação da subordinação da mulher e o estigma ao meretrício. Razão pela qual, apenas com capitulação do novo entendimento de tráfico, o assunto resgata assuntos sobre a situação de vulnerabilidade e questiona sua suscetibilidade, considerando uma nova roupagem social, mais íntegra e priverligando o direito humanos das mulheres.

Somado a isso, os elementos objetivos do tipo igualmente foram alargados pela última lei revogada, com a eclosão de novos verbos nucleares, pois além de promover e facilitar, percebeu-se também: agenciar, aliciar, transportar, transferir, alojar e comprar pessoa para exploração sexual.

Outro ponto importante de indicar atrela-se ao emprego de violência, grave ameaça e fraude, quando empregada enquadrava-se como causa de aumento de pena pelos seus incisos, o que difere com a nova previsão legal vigente e discutida no capítulo do tráfico de pessoas, pois tais situações integram o caput do artigo 149 e 149-A. Razão pela qual, a lei vigente além de estar alinhada aos ditames de outras normas, revela-se forte na preocupação com a repressão do crime e na atenção às vítimas.

Ademais, ao reportar-se para o delito, segundo Júlio Mirabete (2001) e Fernando Capez (2007), por ser crime formal, consumam-se apenas com a entrada ou a saída de pessoas do território nacional com o objetivo de prostituir-se ou explorar sexualmente, não se exigindo o efetivo exercício, quando essa ocorrer, constata-se mero exaurimento do crime. Necessário observar que a jurisprudência tem se inclinado pela concepção formal do delito, já que admite a forma tentada. Dessa forma, já que bem jurídico tutelado ser a dignidade sexual, se tem protegido a pessoa, vítima do tráfico.³⁴

Compulsando os acontecimentos, em que pese a morosidade da promulgação da lei 13.344/216, ora vigente, ela serve de grande marco jurídico na proteção do ser

humano enquanto elemento central e substancial, bem como na preocupação do poder legiferante ao combate deste crime, ao sancionar medidas convergentes às diretrizes e princípios instituídos pelo relacionamento global e reforçados pelas políticas públicas brasileiras nos três eixos estratégicos: prevenção, repressão e assistência, respectivamente previstas pelos artigos 4º, 5º e 6º da referida lei.

Cinge-se um sinal de grande avanço à eclosão de um cenário mais contundente e uníssono na colaboração teórica para a aplicação da lei neste crime hostil e transnacional, pelas palavras de Cezar Roberto Bitencourt, “a proteção de bem jurídico, como fundamento de um Direito Penal liberal, oferece, portanto, um critério material extremamente importante e seguro na construção dos tipos penais” (2012, p. 76), o que sintetiza a importância de uma legislação bem formulada para a garantia da efetiva proteção desses direitos.

Dentro do universo da dignidade da pessoa humana, a ratificação do Protocolo de Palermo como norma supralegal nos arranjos legais brasileiro e o consequente desdobramentos da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas dos I e da atual Lei no 13.344 de 2016 acendem, de sobremodo, a sincronia com uma de nossas cláusulas pétreas do artigo 60, §4º, inciso IV, da Constituição Federal por representarem a proteção de direitos e garantias fundamentais.

A luz disso, sustentado pelas palavras de Boaventura de Sousa Santos (1997,p. 09), “[...] o importante é não reduzir o realismo ao que existe, pois, de outro modo, podemos ficar obrigados a justificar o que existe, por mais injusto ou opressivo que seja”. Razão pela qual, o itinerário na proteção das vítimas reflete avanços lineares sob a ruptura de paradigmas em um fato criminoso muito desprezado pela sociedade e muito omissos pelos atores institucionais.

²⁹ “[...] Destaque-se, ainda, que Altomir e Wesley foram também condenados, em feito conexo (“Operação Mediador II”), por tentativa de remeter Flávia Jureves para a Itália, para fins de prostituição, cuja consumação não se operou em face da atuação da Polícia Federal, que os prendeu no Aeroporto de Vitória/ES.” TRF2. Processo nº2006.50.01.008164-0.

No terreno da Espanha, o Segundo Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual (2015), vincula-se ao Ministério da Saúde, Serviços Sociais e Igualdade, adorna-se ao conceito de tráfico estipulado pelo Brasil consagrado no Protocolo de Palermo, para fixar suas raízes e parâmetros basilares para o enfrentamento desta problemática. Razão pela qual, o alinhamento global sobre o entendimento do tráfico internacional de mulheres é primordial para implementar ações com respostas mais contundentes e cristalinas na coibição deste crime, com enfoque central nas vítimas, portanto, além de colocar o gênero como cerne das ações, indica a preocupação dos direitos humanos e da violência, especialmente de natureza sexual atrelada à exploração no cenário do tráfico.

Além dos documentos sinalizados na figura 05, anteriormente exposta, sob o enfoque de âmbito europeu, a Espanha participa de diversas ações, com destaque ao Plan de Acción de Organización para la Seguridad y la Cooperación em Europa -OSCE, ratificado em 24 de julho de 2003, que fundamenta-se em reforçar estratégias com o escopo de remediar a pobreza, favorecer o aumento do emprego, proporcionar igualdade de oportunidades, considerando suas interseccionalidades de raça, classe e gênero, bem como proteger a violência contra a mulher, especialmente em relação à exploração sexual.

Ato contínuo, em 2005 instaura-se na UE o Convênio do Conselho de Europa sobre a luta contra o tráfico de seres humanos, também denominado Convênio de Varsóvia. Trata-se de um acordo multilateral entre países da União Europeia, cujo propósito é enfrentar o tráfico à luz de mecanismos de apoio às vítimas e a incorporação de ferramentas cooptadas pelos Estados membros signatários, com vistas a implementar medidas legislativas internas para a promoção desta matéria de ordem transnacional, o qual entra em vigor na Espanha em 1 de fevereiro de 2008, e ratificado em 2 de abril de 2009, por meio da BOE de 10 de outubro de 2009.

A partir dessa previsão, que considera o ponto de partida de ação o Protocolo de Palermo, desdobram-se, sem considerar o aspecto temporal, mas que de alguma medida contribuíram no cenário da União Europeia, uma série de directivas, as quais reforçam a implementação dos planos integrais I, II, III para a luta contra o tráfico de mulheres e crianças para a exploração sexual. A citar as principais medidas adotadas no quadro a seguir:

Quadro 5: Directiva

DIRECTIVA	FINALIDADE
Directiva 2004/81/CE del Consejo, 29 de abril de 2004.	Promove a possibilidade de permissão de residência ao país de destino as vítimas estrangeiras do tráfico, desde que haja cooperação com as autoridades competentes para a investigação do crime. Servindo de auxílio aqueles que estejam no país de forma ilegal.
Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009	Estabelece medidas com o fulcro de garantir os direitos humanos a todos que estejam sob o território espanhol, incluindo os estrangeiros. Indica a preocupação em garantir que o tráfico de mulheres não se restrinja a um problema de ordem migratório ou de delinquência organizada. Ademais, inclui a perspectiva de gênero na intervenção sobre o enfrentamento do tráfico.
Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas, por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI.	Dentre as medidas indicadas, projeta-se as seguintes: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Fomenta-se a importância de medidas junto a prevenção do delito e da proteção das vítimas de tráfico para exploração sexual, sobretudo de mulheres e crianças. <input type="checkbox"/> Sugere-se a aplicação de mecanismos para incriminar a indução, a cumplicidade e a tentativa na legislação dos Estados. <input type="checkbox"/> Reflexão para a possibilidade de sancionar penas aos usuários dos serviços de prostituição. <input type="checkbox"/> Capacitação profissional para a interceptação das comunicações e controle das contas bancárias e outras investigações financeiras para a investigação criminal das possíveis redes de tráfico existentes.
Directiva 2012/29 de la Unión Europea, de 25 de octubre de 2012, por las que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo.	Reformula os direitos das vítimas de tráfico. São eles: <ul style="list-style-type: none"> • Informação e apoio as necessidades individuais; • Participação da vítima no processo penal e serviços da justiça reparadora. • Adoção de medidas especiais nos casos de situação de vulnerabilidade, bem como de violência de gênero.

Fonte: Baseado no Manual de intervención ante la trata con fines de explotación sexual. (Autoria própria)

Nesta linha de raciocínio, sob o ponto de vista penal espanhol, percebe-se que ocorreram alterações no tipo penal, em que pese o surgimento da previsão legal vigente prescindir ao I Plan Integral (2012-2015). Razão pela qual, por força da lei orgânica nº5 de 2010, tipifica-se o tráfico de forma autônoma e independente de outros delitos, com previsão no artigo 177 do Código Penal Espanhol.

A referida lei orgânica 5/2010, reformula a natureza jurídica do bem tutelado

alinhado à proteção da vítima, como fruto de violação dos direitos humanos e de violência de gênero, pois, até então a Espanha atribuía o crime de tráfico à vinculação de uma questão de controle migratório. Isso porque, pelo descompasso entre a extensão do sentido da palavra “tráfico” e “trata” para designar o crime disposto pelo Protocolo de Palermo. Com o advento das leis orgânicas nº 1/ 2015, e nº 8/ 2021 de 4 de junho de 2021 atualizações de alguns tipos penais foram realizadas, com destaque:

- 1) tipo penal do artigo 177, por força das deliberações da diretiva 2011/36/EU de 5 de abril de 2011, sobretudo no que diz respeito ao consentimento da vítima, o qual é invalidado por restar viciado nos casos em que existir situação de vulnerabilidade, bem como na delimitação do conceito de vulnerabilidade e aplicação de novas situações impactadas pelo tráfico de pessoas, com destaque para a finalidade do casamento forçado.

A seguir, no Quadro 6, relaciona-se o tipo penal não mais vigente, a fim de demonstrar as modificações atuais.

Quadro 6: Da Lei Orgânica nº 8/2021 de 4 de abril

<p>Artigo 177 bis, lei revogada: Adicionado pelo art. sole.40 da Lei Orgânica 5/2010, de 22 de junho. <u>Ref. BOE-A-2010-9953</u></p>	<p>ARTIGO 177 bis revogada: As seções 1 e 4 são modificadas pelo art. sole.94 da LO 1/2015, de 30 de março. <u>Ref. BOE-A-2015-3439</u>.</p>	<p>ARTIGO 177 bis, VIGENTE : A Seção 1 é modificada pela disposição final 6.17 da Lei Orgânica 8/2021, de 4 de junho. <u>Ref. BOE-A-2021-9347</u></p>
<p>Qualquer pessoa que, seja em território espanhol, de Espanha, em trânsito ou a ele destinado, usando violência, intimidação ou engano, ou abusando de uma situação de superioridade ou necessidade ou vulnerabilidade da vítima nacional ou estrangeira, capturar, transportar, transferi-lo, acolhê-lo, recebê-lo ou alojá-lo com qualquer uma das seguintes finalidades:</p> <p>a) A imposição de trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas análogas à escravidão ou servidão ou mendicidade.</p> <p>b) Exploração sexual, incluindo pornografia.</p> <p>c) A remoção dos seus órgãos corporais.</p> <p>2. Ainda que não seja utilizado nenhum dos meios previstos no número anterior, qualquer das ações indicadas no número anterior será considerada tráfico de seres humanos quando efectuada em relação a menores para fins de exploração.</p> <p>3. O consentimento da vítima de tráfico de seres humanos é irrelevante quando se tenha recorrido a qualquer dos meios indicados no n.º 1 deste artigo.</p> <p>4. A pena de grau superior ao previsto non.º 1 deste artigo será aplicada quando:</p> <p>a) Por ocasião do tráfico, a vítima seja colocada em grave perigo;</p> <p>b) a vítima for menor de idade;</p> <p>c) a vítima é especialmente vulnerável devido a doença, deficiência ou situação.</p>	<p>Quem, seja em território espanhol, de Espanha, em trânsito ou a ele destinado, usando de violência, intimidação ou engano, ou abusando de uma situação de superioridade ou necessidade ou vulnerabilidade da vítima nacional ou estrangeira, <u>ou através da entrega ou recebimento de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento da pessoa que tinha o controle sobre a vítima</u>, capturar, transportar, transferir, hospedar ou receber, incluindo a troca ou transferência de controle sobre essas pessoas, para qualquer um dos seguintes fins:</p> <p>a) A imposição de trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas análogas à escravidão, servidão ou mendicidade.</p> <p>b) Exploração sexual, incluindo pornografia.</p> <p>c) Exploração para realização de atividades criminosas.</p> <p>d) A remoção dos seus órgãos corporais.</p> <p>e) <u>A celebração de casamentos forçados.</u></p> <p><u>Existe uma situação de necessidade ou vulnerabilidade quando a pessoa em questão não tem alternativa, real ou aceitável, senão submeter-</u></p>	<p>Quem, seja em território espanhol, de Espanha, em trânsito ou a ele destinado, usando de violência, intimidação ou engano, ou abusando de uma situação de superioridade ou necessidade ou vulnerabilidade da vítima nacional ou estrangeira, ou através da entrega ou recebimento de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento da pessoa que tinha o controle sobre a vítima, capturar, transportar, transferir, hospedar ou receber, incluindo a troca ou transferência de controle sobre essas pessoas, para qualquer um dos seguintes fins:</p> <p>a) A imposição de trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas análogas à escravidão, servidão ou mendicidade.</p> <p>b) Exploração sexual, incluindo pornografia.</p> <p>c) Exploração para realização de atividades criminosas.</p> <p>d) A remoção dos seus órgãos corporais.</p> <p>e) A celebração de casamentos forçados.</p> <p>Existe uma situação de necessidade ou vulnerabilidade quando a pessoa em questão não tem alternativa, real ou aceitável, senão submeter-se ao abuso. <u>Quando a vítima de tráfico de seres humanos for menor, em qualquer caso, será imposta a pena de inabilitação especial para qualquer profissão, ofício ou atividade, remunerada ou</u></p>

	<p><u>se ao abuso.</u></p> <p>2. Ainda que não seja utilizado nenhum dos meios previstos no número anterior, qualquer das acções indicadas no número anterior será considerada tráfico de seres humanos quando efectuada em relação a menores para fins de exploração.</p> <p>3. O consentimento da vítima de tráfico de seres humanos é irrelevante quando se tenha recorrido a qualquer dos meios indicados no n.º 1 deste artigo.</p> <p>4. A pena de grau superior ao previsto no n.º 1 deste artigo será aplicada quando:</p> <p>a) a vida ou a integridade física ou psíquica das pessoas que foram objeto do crime tenha sido colocada em perigo; a vítima seja especialmente vulnerável por doença, estado gestacional, deficiência ou situação pessoal, ou seja menor de idade</p>	<p><u>não, que envolva contato regular e direto com menores. de seis a vinte anos superior à duração da pena privativa de liberdade imposta.</u></p> <p>2. Ainda que não seja utilizado nenhum dos meios previstos no número anterior, qualquer das acções indicadas no número anterior será considerada tráfico de seres humanos quando efectuada em relação a menores para fins de exploração.</p> <p>3. O consentimento da vítima de tráfico de seres humanos é irrelevante quando se tenha recorrido a qualquer dos meios indicados no n.º 1 deste artigo.</p> <p>4. A pena de grau superior ao previsto no n.º 1 deste artigo será aplicada quando:</p> <p>a) a vida ou a integridade física ou psíquica das pessoas que foram objeto do crime tenha sido colocada em perigo; a vítima seja especialmente vulnerável por doença, estado gestacional, deficiência ou situação pessoal, ou seja menor de idade.</p>
--	---	---

Fonte: BOE-A-2021-9347. Autoria própria

Desde o ano de 2010, as alterações sinalizadas foram singelas, com vistas apenas a aprimorar as situações em que o crime se consumar, bem como delimitar a extensão do conceito de vulnerabilidade, admitida “quando a pessoa em questão não tem alternativa, real ou aceitável, senão submeter-se ao abuso”, o que evidencia, ainda, elemento abstrato e genérico. Por fim, a última alteração fez jus a adicionar as situações em que a vítima for menor de idade, com maior especialidade na aplicação da pena.

- 2) Diz respeito ao crime do artigo 318, atinente ao “tráfico”, no sentido atribuído a imigração ilegal. Com a tipificação do artigo 177, fez-se necessário atualizar os casos em que há o enquadramento do tipo ao crime de imigração ilegal em conformidade com os critérios de regulamentação da União Europeia na diretiva 2002/90/CE.

Neste ponto, destaca-se que desde a lei orgânica nº 4/2000 de 11 de janeiro, o

código penal sofreu alterações sob o ponto de vista dos direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha, especialmente sobre a concepção do entendimento de tráfico ilegal de pessoas, a hermenêutica restritiva alinhava por situações de imigração ilegal, cujos desdobramentos são elencados pelas leis orgânicas nº 11/2003 de 29 de setembro; nº 13/2007 de 19 de setembro, nº 5/2010 e por fim, nº 1/2015 de 30 de março. Deste modo, até a eclosão da lei orgânica de 2010, o entendimento unificado sobre o crime de tráfico de pessoas representava um total desalinhamento com as normativas internacionais, dada a interpretação equivocada e o desrespeito deflagrado das naturezas jurídicas diversas entre as situações envolvendo a imigração ilegal, versus o crime de tráfico de pessoas.

Assim, destaca-se as principais alterações que possibilitam identificar as concepções acerca do crime de imigração ilegal, o qual está inserido no título XV BIS do código penal espanhol, dos crimes contra os direitos dos cidadãos estrangeiros, segundo apresenta-se no quadro 07, a seguir:

Quadro 07: Lei Orgânica nº 1/2015 de 30 de março

ARTIGO 318 BIS revogado: Inserido pela lei orgânica n 4 de 2000.	ARTIGO 318 BIS revogado: Inserido pela lei orgânica n 13/2007, 19 de março	ARTIGO 318 BIS EM VIGOR: inserido pela lei orgânica n 1/2015, 30 de março.
<p>Quem promover, favorecer ou facilitar o tráfico ilegal de pessoas de, em trânsito ou para Espanha é punido com pena de prisão de seis meses a três anos e multa de seis a doze meses. 2. Quem praticar as condutas descritas no número anterior com fins lucrativos, ou utilizando violência, intimidação ou engano ou abusando de situação de necessidade da vítima, é punido com pena de prisão de dois a quatro anos e multa de doze a vinte e quatro meses.</p>	<p>Quem, direta ou indiretamente, promover, favorecer ou facilitar o tráfico ilegal ou a imigração clandestina de pessoas provenientes, em trânsito ou com destino a Espanha, ou com destino a outro país da União Europeia, será punido com pena de quatro a oito anos de prisão.</p>	<p>Quem intencionalmente ajudar uma pessoa que não seja nacional de um Estado membro da União Europeia a entrar em território espanhol ou a transitar por ele de forma que viole a legislação sobre entrada ou trânsito de estrangeiros, será punido com pena de multa de três a doze meses ou prisão de três meses a um ano.</p> <p>Os atos não serão puníveis quando o objetivo prosseguido pelo agente for unicamente a prestação de ajuda humanitária à pessoa em causa.</p> <p>Se os atos foram cometidos com fins lucrativos, a pena será aplicada na metade superior.</p>

Fonte: Autoria própria, baseado em BOE-A-2015-3539.

Ao fazer o cotejo das principais alterações legais sobre o tema, evidencia-se que o poder legiferante instituiu um tipo penal específico ao crime de tráfico de pessoas, com especialidade à exploração sexual a partir de 2010. Razão pela qual, inicia-se um avanço na dimensão do enfrentamento, pelo fato de estabelecer o alinhamento com as decisões desenhadas pelo Protocolo de Palermo com relação ao deslinde do crime.

Em que pese as mudanças no cenário penal espanhol, de acordo com a avaliação final do II Plan Integral (Espanha, 2018), estimula-se o enfrentamento do tráfico de pessoas, com a prioridade na composição da espécie exploração sexual de mulheres e crianças, bem como o aspecto da migração ilegal esteja presente diametralmente.

Prova disso, alicerça-se pela figura do “Ponente Nacional contra a trata o Relator Nacional”:

Se trata de un interlocutor de ámbito nacional que coordina la respuesta a los requerimientos del ámbito internacional en materia de trata de seres humanos, lo que permite que las organizaciones supranacionales reciban una información mas coherente y comprensible sobre la situación y las estrategias de lucha contra la trata. Las funciones del Relator Nacional, segun el artículo 19 de la Directiva 2011/36/UE, incluyen la “evaluación de las tendencias de la trata de seres humanos, la cuantificación de los resultados de las acciones de la lucha contra la trata, incluida la recopilación de estadísticas en estrecha cooperación con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil presentes en este ámbito, y la información (ESPANHA, 2018, p. 96).

O itinerário percorrido ocorre a partir de reuniões, no formato bimestral ou semestral, convocada pelo relator, em que participam todos os atores competentes, sejam eles ligados diretamente à administração geral do Estado ou vinculados à sociedade civil. Neste espaço, busca-se implementar as rotas e instrumentos que fomentem uma abordagem capaz de revelar os problemas e as possíveis ações de enfrentamento, considerando a realidade mais próxima de como ocorre o crime.

Foi a partir destas discussões que o desenho normativo sofreu os ajustes demonstrados no Quadro 07, anteriormente apresentado, bem como transmutou-se a concepção atrelada ao movimento migratório, para a proteção centrada na vítima, ao respeito do crime de tráfico de pessoas, distinguindo sob a tipologia na extensão de cada crime.

• 3) Por fim, do artigo 187 e 188 são modificados, cujo propósito tem o condão de processar de modo mais adequado aqueles que lucram com a exploração da prostituição alheia. Para o efeito, o lucro da prostituição é sancionado separadamente quando ocorrem determinados comportamentos que evidenciam uma situação de exploração, dado que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tinha exigido

requisitos para a apreciação do requisito desta situação semelhantes aos que se aplicam no âmbito das atividades laborais regulamentadas, o que impossibilitou a persecução penal na prática. Se não, veja-se in verbis, segundo o quadro 08, na sequência:

Quadro 08: Lei Orgânica nº 1/2015 de 30 de março, que alterou a Lei orgânica nº 10/1995 de 23 de novembro do código penal; bem como BOE-A-2021-9347 da Lei orgânica nº 8/2021

ARTIGO 187 DO CÓDIGO PENAL ESPANHOL	ART 188 DO CÓDIGO PENAL ESPANHOL
<p>Quem, recorrendo à violência, intimidação ou engano, ou abusando de situação de superioridade ou necessidade ou vulnerabilidade da vítima, determinar uma pessoa maior de idade para exercer ou permanecer na prostituição, será punido com pena de prisão de dois a cinco anos e multa de doze a vinte e quatro meses.</p> <p>A pena de prisão de dois a quatro anos e multa de doze a vinte e quatro meses será imposta a quem lucra com a exploração da prostituição de outra pessoa, mesmo com o consentimento da mesma. Em qualquer caso, entender-se-á que há exploração quando ocorrer alguma das seguintes circunstâncias:</p> <p>a) Que a vítima se encontre em situação de vulnerabilidade pessoal ou económica.</p> <p>b) Que sejam impostas condições onerosas, desproporcionadas ou abusivas para o seu exercício</p> <p>2. As sanções previstas nos números anteriores serão aplicadas na sua metade superior, nos respetivos casos, quando se verificar uma das seguintes circunstâncias:</p> <p>a) Quando o culpado se tenha aproveitado da sua qualidade de autoridade, agente ou funcionário público. Neste caso, também será aplicada a pena de inabilitação absoluta de seis a doze anos.</p> <p>b) Quando o culpado pertença a uma organização ou grupo criminoso que se dedique ao exercício de tais actividades.</p> <p>c) Quando o culpado tenha posto em perigo, intencionalmente ou por negligência grave, a vida ou a saúde da vítima.</p> <p>3. As penas indicadas serão impostas nos respectivos casos sem prejuízo das que correspondam às agressões ou abusos sexuais cometidos à prostituída.</p>	<p>Quem induzir, promover, favorecer ou facilitar a prostituição de menor ou de pessoa com deficiência que necessite de protecção especial, ou dela tirar proveito, ou de outra forma explorar menor ou pessoa com deficiência para esses fins, é punido com prisão penas de dois a cinco anos e multa de doze a vinte e quatro meses.</p> <p>Se a vítima for menor de dezesseis anos, será aplicada uma pena de prisão de quatro a oito anos e multa de doze a vinte e quatro meses.</p> <p>2. Se os fatos descritos no número anterior tiverem sido praticados com violência ou intimidação, para além das penas previstas, será aplicada pena de prisão de cinco a dez anos se a vítima for menor de dezasseis anos, e pena de prisão de quatro a seis anos em todos os outros casos.</p> <p>3. Serão aplicadas penas de grau superior às previstas nos números anteriores, nos respectivos casos, quando se verificar uma das seguintes circunstâncias:</p> <p>a) Quando a vítima seja especialmente vulnerável, devido à idade, doença, deficiência ou qualquer outra circunstância.</p> <p>b) Quando, para a execução do crime, o responsável tenha aproveitado de situação de convivência ou relação de superioridade ou parentesco, por ser ascendente, ou irmão, por natureza ou adoção, ou similar, com a vítima.</p> <p>c) Quando, para a execução do crime, o responsável se tenha aproveitado da sua qualidade de autoridade, agente ou funcionário público. Nesse caso, também será imposta uma pena de inabilitação absoluta de seis a doze anos.</p> <p>d) Quando o culpado tenha posto em perigo, intencionalmente ou por negligência grave, a vida ou a saúde da vítima.</p> <p>e) Quando os actos tenham sido cometidos por acção conjunta de duas ou mais pessoas.</p> <p>f) Quando o culpado pertença a uma organização ou associação, ainda que transitória, que se dedique ao exercício de tais actividades.</p>

Fonte: Autoria própria, baseado em BOE-A-2015-3439.

Neste diapasão, a partir da figura acima, percebe-se forte apreço e vinculação do poder legiferante espanhol em destacar narrativas específicas e detalhadas aos crimes relacionados com a prostituição e a exploração sexual, ambos inseridos no capítulo V do título VIII, dos crimes contra a liberdade sexual e indenização.

Razão pela qual, corrobora-se o forte alinhamento às medidas estipuladas pelas políticas públicas de enfrentamento do tráfico de mulheres para exploração sexual em

ambientes cujo contexto há o exercício da prostituição, sendo meio para implementar as metas e ações de combate. Afinal de contas, os crimes adrede elencados enumeram situações que convergem às disposições trazidas pelo artigo 177 do mesmo diploma legal, embora este esteja inserido em título específico, denominado Tráfico de seres humanos.

4.1.3 Diálogo

Na segunda fase de análise estelecida por Thomas (2001, p.XX) para formulação de políticas públicas fomenta-se o diálogo entre os atores políticos envolvidos com as diversas formas e perspectivas sobre as potenciais soluções dos problemas. Tais supostas soluções são apresentadas pelas articulações ocorridas em reuniões abertas, bem como de modo mais estruturado com a presença de *experts* e demais representantes sociais.

Acredita-se que a conduta desta etapa de análise permite atingir o objetivo específico: Identificar e analisar participação social através da atuação dos atores políticos envolvidos na formulação tráfico de pessoas no Brasil e no Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual

Ademais, diante desse esqueleto é necessário pontuar a relevância da participação da sociedade civil, a fim de que os rumos dessas escolhas expressem melhorias para o corpo social e representem a garantia do verdadeiro Estado Democrático de Direitos e não para beneficiar um determinado grupo político específico. Razão pela qual, devem ser considerados como atores proativos em face da escolha realizada pelos tomadores de decisão.

À luz disso, registra-se que a tomada da decisão é restrita aos atores-institucionais, tais como políticos, magistrados e demais membros do Estado-Nação, os quais depois de ultrapassar o conflito dialético, com suas retóricas e suas influências políticas mútuas, realizam a melhor escolha para solucionar o problema apresentado.

No tocante aos atores envolvidos das respectivas políticas, cabe identificar as semelhanças e diferenças, a partir do paralelo realizado pela figura 10, abaixo, considerando a natureza jurídica pública e privada no envolvimento da formulação do texto relacionado aos planos, tanto no Brasil e como na Espanha.

Consideram-se atores público, todos os entes vinculados à administração pública direta e indireta do Estado, ou seja, são instituições cujo traço de atuação se relaciona

com atitudes promovidas pela república brasileira e pela monarquia parlamentar na Espanha, com suas estruturas administrativas organizacionais; quanto aos atores privados, compostos por entidades, organizações e representantes da sociedade civil, isto é, atrelada a participação privada em atividades de caráter público. Veja-se:

Quadro 9: Comparações entre Brasil e Espanha

BRASIL	BRASIL	ESPANHA	ESPANHA
ATORES PÚBLICOS	ATORES PRIVADOS	ATORES PÚBLICOS	ATORES PRIVADOS
Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça	Conselho Nacional dos Procuradores Gerais do Ministério Público dos Estados e da União	Ministério de Assuntos Exteriores e Cooperação	Uma pessoa representante da ACNUR
Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça		Direção Geral de Espanhóis no Exterior, Assuntos consulares e migratórios	Três pessoas representantes da Rede Espanhola contra o Tráfico de Seres Humanos
Secretaria de Políticas para as Mulheres		Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).	Uma pessoa representanteda Cruz Vermelha da Espanha
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República		Ministério de Assuntos Exteriores e Cooperação	Uma pessoa representante da OIM
Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça		Ministério da Defesa: Gabinete técnico da Subsecretaria	Uma pessoa representantedos Médicos do Mundo

Departamento de Polícia Rodoviária Federal do Ministério da Justiça		Ministério do Emprego e Segurança Social	Uma pessoa representante da plataforma de abolição da prostituição
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República		Direção Geral de Migração	Uma pessoa representante da Cáritas Uma pessoa representante da ACCEM
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial		Direção Geral de Inspeção do Trabalho e Segurança Social	Uma pessoa representante da Federação de Mulheres Progressistas
Casa Civil da Presidência da República		Ministério da Educação, Cultura e Esportes: direção Geral de Avaliação e Coordenação Territorial. Centro Nacional de Inovação e Investigação Educativa (CNIIE)	Uma pessoa representando do Foro de Integração social de Imigrantes
Secretaria Geral da Presidência da República		Ministério da Indústria, Energia e Turismo. Secretaria de Estado de Turismo. Instituto de Turismo da Espanha (TURESPAÑA)	Uma pessoa representante da Plataforma pela Infância

Ministério da Cultura		Ministério da Saúde, Serviços Sociais e Igualdade	Duas pessoas representantes do Conselho de Participação da Mulher
Ministério da Educação		Direção Geral de Saúde Pública, Qualidade e Inovação	Uma pessoa expert em matéria de tráfico de mulheres e crianças com a finalidade de exploração sexual, designada pela presidência do FORO
Ministério da Saúde		Direção Geral de Serviços para a Família e para a Infância	Uma pessoa representada da FEMP
Ministério do Desenvolvimento Agrário		Ministério da justiça Gabinete do Secretário do Estado da justiça	
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome		Um titular da Delegação para violência de gênero	
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão		Uma pessoa designada como relator nacional contra o tráfico de seres humanos	
Ministério do Turismo		Quatro pessoas representantes das comunidades autônomas e cidades de Ceuta e Melita designadas pelos responsáveis dos organismos de igualdade autônomas,	

		as quais serão renovadas a cada dois anos de forma rotativa, sob critério de antiguidade.	
Ministério Público do Trabalho			

Fonte: II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Foro Social Contra la Tratacon Fines de Explotati3n Sexual. Madrid, 2015.
Autoria pr3pria.

Ao fazer o cotejo entre as articula33es no desenho da formula33o da pol3tica, a figura 10, acima, indica em um primeiro momento, maior harmonia e proporcionalidade na configura33o da participa33o entre os atores p3blicos e privados na elabora33o do documento, o qual 3 o par3metro e o meio norteador das a33es a serem implementadas 3 Espanha. Deste modo, ao longo de todo o processo, desde as primeiras articula33es, at3 o momento pelo qual se institui todas as diretrizes, metas e a33es da pol3tica, percebe-se um arranjo evidente democr3tico pelo Estado Espanhol, dada a quantidade de organismos privados na coopta33o de poderes e delibera33es efetivas no texto da pol3tica.

Em paralelo, o Segundo Plan Integral na Espanha configura uma a33o integral e multidisciplinar que incorpora v3rios atores com responsabilidades diversas e conta com a a33o de garantir a duplicidade de esfor3os com maior coer3ncias e operabilidade poss3vel. Os esfor3os desenhados pelo crivo da coordena33o e coopera33o interinstitucional refor3am medidas dirigidas 3 consolida33o de mecanismos de interc3mbio de informa33es, bem como promovem novos espa3os de colabora33o em distintos n3veis territoriais, destacando a colabora33o em 3mbito internacional e local, bem como da gest3o e interfer3ncia da sociedade civil.

No Brasil, a estrutura revela-se de forma diferente, pois a atua33o dos atores privados, de forma mais contumaz, ocorre no est3gio que antecede a chancela do documento formalizado. Isso porque, delegou aos 21 atores institucionais, mediante a forma33o de um Grupo de Trabalho Interministerial, institu3da pela Portaria MJ n.1.239/2011, sob a coordena33o da Secretaria Nacional de Justi3a para a formula33o do

texto base a serviço da construção de metas e atuações. Restando evidenciada sinais de diferença entre a participação de atores privados em razão da política espanhola trazê-los, massivamente, para o centro das ingerências e decisões no texto marco da política e o mesmo não ocorrer no Brasil.

Não obstante, considerando a formulação da política também enquanto estágio de conjecturas e aspirações das sugestões, captadas pelos círculos de diversos setores, sejam públicos e privados. O cenário brasileiro se congrui como espanhol, na medida em que, o seio do II PNETP foi desenvolvido pelo itinerário de debates, análises e rumos a serem promovidos, contou o diálogo igualmente democrático da participação da sociedade civil, em função da coleta de sugestões pela mídia virtual, bem como pela realização de 37 plenárias livres ocorridas no Brasil e 20 plenárias ocorridas em âmbito internacional, com o propósito de articular ideias e sugestões à elaboração do referido plano. Segundo dados obtidos pelo MJ (2012), participaram cerca de 1.551 atores políticos nesses eventos.

O elenco das instituições envolvidas na elaboração dos II PNETP, conforme apontado pelo Ministério da Justiça (2012), revela-se comprometida ao terreno da participação múltipla e detalhada, enraizado pelos inúmeros debates, reuniões e articulações com os mais diversos atores nacionais e internacionais de variados segmentos envolvidos com o tema.

Encerrando-se no II Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, realizado em Recife-PE em 2011, com o conseqüente espaço de diálogo com a sociedade civil, organismos governamentais e internacionais. Sinaliza-se que o II Encontro supra-elencado contou com a presença de aproximadamente 200 instituições de variados segmentos sociais e de diversos âmbitos, com vistas a coletar contribuições e chancelar quais os caminhos necessários a percorrer para enfrentar esta mazela.

Compulsando os acontecimentos, foi durante esse encontro que se reuniu o arcabouço de todas as propostas feitas e acenderam os alicerces para a eclosão da formulação da política brasileira, refletida no IIPNETP. Razão pela qual, em que pese o Quadro 09, não chancela explicitamente isso, forte na análise sistêmica e atrelada aos acontecimentos que precedem a elaboração do texto marco do II Plano, em ambos os países as articulações apresentadas contam com a atuação múltipla de parcerias público-privadas, sob a dimensão nacional e internacional.

Portanto, percebe-se nesta fase, que o desenho dos planos gozam de similitude acerca da realização em uma perspectiva de baixo para cima (*bottom-up*), herdadas pela concepção mais orgânica, o que segundo Secchi (2015, p.61) é entendido pela possibilidade de ser “modificável por aqueles que a implementam no dia a dia”. Há maior liberalidade das redes de atores em remodelar a política e maior participação no escrutínio do problema, justamente porque os arranjos e os esboços das decisões partem da interação entre o seu contexto social e das organizações, porquanto, em última análise, da realidade para estabelecer a consecução da implementação da política.

Ademais, pela tipologia de Jordan (1982), a tônica da formulação visa balancear e contrastar as posições sugeridas, de modo a abrir o leque de atores para a eclosão dos rumos a serem traçados na formulação e consequente implementação. Razão pela qual, a expressão da política projeta-se pelo cotejo dos frutos evidenciados nas diversas frentes estabelecidas no cenário do processo de desenvolvimento da formulação e implementação dos planos, tal como ocorre em ambos cenários apresentados, seja no Brasil ou na Espanha.

Identifica-se elementar na Espanha, diferente do panorama Brasileiro, o que diz respeito à atuação das ONG'S e organismos da sociedade civil, no celeiro das decisões a serem realizadas, por isso a configuração do Foro Social aparece com um arcabouço de atores privados em proporção com os atores público.

Os vetores das ações privadas se entrecruzam com o público, desde a fase de diálogos e proposições da política, perpassa na formulação do texto marco e finda na implementação, no monitoramento e avaliação, isto é, percebe-se na Espanha maior delegação ao setor privado sobre os assuntos que envolvem o incremento da máquina pública no enfrentamento da política.

Não obstante, as ONG'S e organismos da sociedade civil no Brasil têm um papel suplementar e coadjuvante, pois a participação não ultrapassa o ambiente dos contornos e obstáculos em debates e diálogos do processo de formulação da política, bem como no campo assistencial das vítimas.

Deste modo, a atuação das deliberações e implementação das metas, em regra, fica adstrita à engenharia institucional pública, pela atuação das secretarias e ministérios dispostos nos entes da federação brasileiras.

Com efeito, por um lado a implementação da política brasileira indica maior centralidade do poder público na sua gestão, o que implica em um movimento de atores públicos para consagrar as articulações decisivas. De outro lado, fragiliza o acesso do setor privado neste ambiente, pois o acesso e a participação é mais restrita, o que dificulta estabelecer vínculos e parcerias com maior grau de efetividade sob os resultados, com o privado em um cenário nacional e internacional.

Ao passo que na Espanha a perspectiva é ao revés, isto é, inclina-se em maior confrontação pela construção conjunta da política, o que legitima na participação expansiva do setor privado e, por consequência na abdução, em certa medida, do Público, o qual precisa atravessar com maior complexidade os desenhos da política para conseguir mapear os seus melhores rumos.

Por outro lado, o critério governança revela-se com mais afinco, pois segundo Leonado Secchi (2015, p.XX) denota pluralidade de modo a estabelecer parcerias público-privadas no setor, ao longo das fases do ciclo da política pública. Deste modo, as organizações do terceiro setor estão inseridas neste conjunto de expectativas dispostas pela governança pública.

Nesta linha de raciocínio pode-se consolidar, com maior facilidade, a cooperação entre atores públicos e privados tanto no cenário nacional, como também na atuação internacional. Além disso, a Espanha, por estar inserida no bloco da União Europeia goza de prerrogativas e deveres, especialmente no fortalecimento e estreitamento de acordos, bem como instituir planos de ações com maior articulação internacional para sua manutenção enquanto tal.

Ressalta-se que o Foro Social (Espanha, 2015)³⁰ foi constituído por um conjunto de atores, cujo rol especificado não tem teor taxativo, razão pela qual é possível integrá-lo, desde que cumpram os requisitos dispostos pelo regulamento do respectivo Foro Social, dentre as quais se destaca a necessidade de experiência dos atores junto à matéria há pelo menos 10 anos, bem como estar legalmente constituída como entidade em âmbito estatal, contar com a implementação de recursos em 4 comunidades autónomas, no mínimo.

Neste diapasão, desenvolveu-se pela participação de múltiplos atores públicos e privados, estimulado pela coordenação interinstitucional instituída pelo Foro Social contra la Trata com Fines de Explotación Sexual, celebrado em 7 de maio de 2015,

posteriormente aprovado pelo acordo do Conselho de Ministros em 18 de setembro do mesmo ano.

Teve como propósito incorporar o diagnóstico realizado pelo I Plan formulado pela Espanha, bem como aprimorá-lo na perspectiva de atuar com um viés intersetorial e mais democrático em relação às ações preventivas, junto à investigação/repressão das redes delitivas e em prol da assistência às vítimas, situados na promoção dos direitos humanos e especialmente na célula de atuação dirigida à proteção das vítimas como elementos centrais da política.

No Brasil, o panorama projeta-se semelhante, afinal de contas o elenco de ministérios e secretarias de diversos seguimentos valorizam a congregação de esforços na finalidade de enfrentar o Tráfico de Pessoas, conduzindo ações de ordem sanitária, judicial, policial e de outros seguimentos, a fim de formular um enfrentamento digno do aspecto múltiplo e correlacional.

³⁰ ESPANHA, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Foro Social Contra la Trata con Fines de Explotación Sexual. Madrid, 2015. Disponível em <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/otrasFormas/trata/foroSocial/DOC/ReglamentoForoMayo2015.pdf> Acesso em 04/05/ 2022.

4.1.4 Formulação

A formulação se evidencia no seio das deliberações, pois se esboça de modo específico à proposta que avançará para o próximo estágio do ciclo e seja ratificada. Exemplo disso são os projetos de lei, regulamentações, bem como os projetos de planos e programas. Por fim, o último estágio é cancelado pelas possíveis objeções ocorridas no debate político. Nesse sentido, os atores têm a faculdade de impugnar determinadas escolhas, a fim de ver reformulada a decisão. Instaura-se, nesta etapa, a formação de dissenso e apoio político entre os atores políticos, o que refletirá mais tarde na implementação ou não de determinada política pública.

Ato contínuo, pela magnitude do ilícito, os relatórios emitidos sobre o tema mostram-se inconstantes, atingindo a ponta do iceberg. Ainda assim, vale mencionar que de acordo com a UNODC, aponta-se que cerca de 50 mil vítimas foram detectadas em 2018, sendo que a grande maioria é vítima do tráfico para exploração sexual, representada pelo sexo feminino. Por analogia, são mulheres invisibilizadas, cujo muro social erguido ultrapassa qualquer prisão e as coloca em um cenário análogo à escravidão.

De acordo com os dados obtidos pelos Estados Nações, objeto desta tese, o ponto convergente no enfrentamento deste crime atrela-se ao caráter invisível de como ele ocorre, justamente pelo apreço de vergonha da vítima e da dificuldade de as vítimas se identificarem enquanto tal. Isso impacta diretamente na grande complexidade de combate ao crime.

Fora isso, percebe-se uma inconstância no trato quanto à extensão do conceito de vulnerabilidade das vítimas para deflagrar a situação de risco de tráfico pelas autoridades competentes, tanto no Brasil, como na Espanha, sobretudo na preocupação de instaurar medidas que considerem as interseccionalidades classe e raça, pois embora a maior incidência de mulheres brasileiras esteja localizada em um grupo social contemplado por negras, de baixa escolaridade e fixadas em ambientes hostis e, muitas vezes, de baixa renda, os Estados não direcionam nenhuma medida específica que se destine a esse público.

Logo, endossa-se isso com o resgate da inteligibilidade de Crenshaw (2002, p. 177). , ao mencionar que tais interseccionalidades têm o condão de “tratar da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos,

constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento.” (CRENSHAW, 2002, p. 177).

Ora, no Brasil, a grande parte das medidas e ações valorizam a espécie de Tráfico de Pessoas para exploração ao trabalho, justamente porque o país é receptor de um mercado latino, o que onera, sob o ponto de vista financeiro, questões de ordem sanitária e previdenciária, pelo contexto de ilegalidade presente nestas operações em rede e coletiva. Na Espanha, o enfrentamento da exploração sexual, em regra, traduz-se pela fiscalização e gerenciamento das atividades ligadas à prostituição. Tal medida, justifica-se pelo fato de o país ser o maior consumidor da prostituição na União Européia, portanto, preocupa-se com questões no trato da questão sanitária e previdenciária, igualmente.

Sob esta espreita, identifica-se uma realidade paradoxal no seio das deliberações das políticas públicas existentes ao enfrentamento da mazela, pois ao mesmo tempo em que a narrativa tem uma aparência de estabelecer soluções, o cenário prático indica outra dimensão, equidistante da preocupação com o público alvo.

À luz disso, corrobora-se a questão alicerçada à teoria crítica dos direitos humanos, sobretudo reiterada na perspectiva de Flores (2009, p. XX), pois objetiva-se “em colocar em prática o que é dito, nas práticas sociais de indivíduos e grupos que lutam diariamente para que as ações ocorram em contextos específicos e materiais em que vivemos possam se transformar em outras mais justas, equilibradas e igualitárias” (FLORES, 2009, p.XX). Forte neste contexto, de acordo com a Un.Gift, da UNODC (2018), a maioria das vítimas do tráfico de pessoas é do gênero feminino e destinadas a abastecer o mercado sexual, portanto submetidas à exploração sexual e a todos os tipos de violência.

Segundo estimativas, mais de 2 milhões de mulheres são vítimas do tráfico, fatores como globalização, fluxo intensificado de pessoas, capital e informação geram grandes oportunidades, mas por outro lado abrem espaços para a ocorrência da atuação das redes de aliciamento, com a respectiva violação dos direitos humanos das mulheres e da violência perpetrada sob o signo do gênero. Isso não é tudo, de acordo com a OEA (2000), muitas vezes, sofrem duplamente pela ausência do Estado, primeiro pela invisibilidade de sua situação de vulnerabilidade, segundo, quando consideradas delinquentes ao invés de sujeitos violados.

Dito isso, percebe-se total distanciamento sobre as ações pautadas ao enfrentamento celular da matéria e as questões acerca da preocupação com os direitos humanos da mulher, assim como as narrativas atreladas à violência contra a mulher, as desigualdades e demais questões revelam-se no plano teórico e entram em desajuste com a realidade de como o crime ocorre. Portanto, estão permeadas por um processo de significativo aumento dos casos, tanto no país exportador, como no país de importação.

Prova disso é o projeto de lei espanhol, que visa criminalizar o consumo a prostituição enquanto medida central ao combate da exploração sexual feminina. Sendo esta apenas uma das faces em que se apresenta a exploração, corre-se o risco de agravar a situação tratando o assunto a luz da penalização, pois pode implicar em maior invisibilidade do crime e aumentar o estigma da prostituição no celeiro machista e patriarcal em que estamos inseridos.

Razão pela qual, enquanto as medidas não traduzirem e fizerem jus ao enfrentamento eficaz e efetivo ao público-alvo, a perspectiva dos relatórios e avaliação das políticas públicas transitarão por contextos de extrema parábola e obste em combatê-la.

Não obstante, a formulação e implementação de políticas públicas com ações e metas no combate ao tráfico apresenta-se como uma conquista, sobretudo porquanto até o início do milênio o panorama era de total desprestígio a esse problema social. Portanto, ainda que as projeções não façam jus ao contemplamento efetivo no enfrentamento, a crítica tem que reconhecer os avanços nessa matéria ao longo deste processo, sobretudo no campo jurídico, o qual o desenho atual dos tipos penais indica maior unicidade com as prerrogativas elencadas sob o ponto de vista global.

4.1.5 Consolidação

A construção de recomendações sobre as opções políticas que deveriam ser seguidas, por vezes vai provocar divergências e necessita de negociação. Nessa fase é possível que os atores obtenham um *feedback* sobre as escolhas realizadas, e assim possam renegociá-las em busca de maior consenso e apoio.

Nesta esteira, cabe mencionar que de acordo com o relatório final do II Plan Integral (2015-2018, p. 07), o enfrentamento do tráfico de pessoas, especialmente mulheres para exploração sexual prescinde que se “faça um enfoque amplo e

internacional nos países de origem, trânsito e destino, que inclua medidas para prevenir este crime, sancionar os traficantes e proteger as vítimas, em particular amparando seus direitos humanos internacionalmente reconhecidos”.(ESPANHA, 2018, p. 07).³¹

Quanto à prevenção, os Estados partes devem estabelecer campanhas de informação, orientando a população sobre as formas de aliciamento, bem como construir relatórios que possam mapear as redes do crime organizado e suas formas de atuação. Dessa maneira, reforçando políticas públicas que instaurem cooperação universal entre os povos, a fim de diminuir, visivelmente, as desigualdades socioeconômicas nos países hipossuficientes. Outrossim, o protocolo sugere, ainda, que se estabeleçam campanhas educacionais e sociais com o objetivo de conscientizar a população mundial de todos os malefícios gerados pelo tráfico, ilidindo assim, os futuros aliciamentos.

Ainda nesse prisma, percebe-se que o referido plan integral demarca a proteção e assistência de forma integral e busca o pleno exercício de seus direitos. O aspecto intersetorial também está desenhado sob a lógica espanhola. Deste modo, a composição de profissionais atentos em locais com maior incidência para o trabalho forçado sexual, assim como a promoção de campanhas e informativos que obstaculizem o consumo da prostituição.

Somado a isso, o arcabouço assistencial conta com a projeção de protocolos que visem atender situações concretas e coletivas em circunstâncias de especial vulnerabilidade. Ademais, reformas legislativas foram e ainda estão sendo desenvolvidas para garantir os direitos fundamentais às vítimas imigrantes de outras nações que estejam na situação de escravas sexuais.

Evidencia-se, igualmente, ações conjuntas sob o âmbito do Governo Espanhol, com as demais comunidades autônomas, sociedade civil, e organizações não governamentais, bem como com a atuação de outras políticas públicas, com destaque ao Pacto de Estado contra la Violência de Género.

³¹ESPANHA. Informe Final del Plan Integral contra la Lucha de la Trata de Mujeres e Niñas con Fines de la Explotación Sexual (2015-2018). Madrid, 2018. Disponível em https://violenciagenero.igualdad.gob.es/otrasFormas/trata/normativaProtocolo/planIntegral/docs/informe_final.pdf Acesso em 25/5/2022.

Na interlocução internacional, as ações atreladas pelo TIP da Secretaria de Estado da EEUU e GRETA do Conselho da Europa revelam um panorama intersetorial e cooperacional com os demais atores institucionalizados no enfrentamento.

À luz disso, merece destaque o aspecto de caráter estratégico intersetorial estabelecido na correlação de forças e políticas numa lógica transversal de implementação. Afinal de contas, em ambos os países, a união de esforços de diversos seguimentos sociais estão presentes, levando em consideração outras políticas setoriais conectadas.

Avançando no assunto, o terreno estrutural deste II Plano Nacional, ao contrário do I PNETP, é demarcado por 05 linhas operativas transversais aos três eixos da Política Nacional (prevenção, repressão e assistência), sobre as quais se desdobram em 14 atividades divididas por temáticas dentro das respectivas linhas.

Ato contínuo, dessas atividades, se diluem o total de 115 metas, objetivando o cumprimento de ações concretas de caráter intersetorial, as quais serão monitoradas periodicamente pelo Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação³², segundo o Quadro 10 apresenta:

Quadro 10: Estrutura do II PNETP, linhas operativas, atividades e metas

LINHA OPERATIVA 1		LINHA OPERATIVA 2		LINHA OPERATIVA 3		LINHA OPERATIVA 4		LINHA OPERATIVA 5	
ATIVIDADE 1.A	09 Metas	ATIVIDADE 2.A	05 metas	ATIVIDADE 3.A	25 metas	ATIVIDADE 4.A	08 metas	ATIVIDADE 2.A	04 metas
		ATIVIDADE 2.B	05 metas			ATIVIDADE 4.B	03 metas		
		ATIVIDADE 2.C	04 metas			ATIVIDADE 4.C	04 metas		
		ATIVIDADE 2.D	19 metas						
		ATIVIDADE 2.E	12 metas						
		ATIVIDADE 2.F	06 metas						
		ATIVIDADE 2.G	07 metas						
		ATIVIDADE 2.H	04 metas						

Fonte: Secretaria Nacional de Justiça. Avaliação sobre o Progresso do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2014.

O quadro supra elencado demonstra, nas colunas, as respectivas linhas operativas do II PNETP, sendo que cada coluna é constituída pela respectiva atividade, bem como pelo número de metas correspondente a ela, como por exemplo a atividade 2B, que contém 05 metas traçadas e encontra-se na 2ª linha operativa da política. Salieta-se que as linhas operativas são contempladas, respectivamente, pelas seguintes abordagens:

- Linha 1) Aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas.
- Linha 2) Integração e fortalecimento das Políticas Públicas, redes de Linha (não sei se está certo isso)
- Linha 3) Capacitação para enfrentamento ao tráfico de pessoas.
- Linha 4) Produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre o tráfico de pessoas.
- Linha 5) Campanhas e Mobilização para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Os objetivos do referido Plano estão delineados pelo artigo 2º da portaria supraelencada, nos seguintes termos:

I. Ampliar e aperfeiçoar a atuação de instâncias e órgãos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, na prevenção e repressão do crime, na responsabilização dos autores, na atenção às vítimas e na proteção de seus direitos; II. Fomentar e fortalecer a cooperação entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e organismos internacionais no Brasil e no exterior, envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas; III. Reduzir as situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, consideradas as identidades e especificidades dos grupos sociais; IV. Capacitar profissionais, instituições e organizações envolvidas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas; V. Produzir e disseminar informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento; VI. Sensibilizar e mobilizar a sociedade para prevenir a ocorrência, os riscos e os impactos do tráfico de pessoas. (IIPNETP, 2012, p.44).

- atendimento, organizações para prestação de serviços necessários ao enfrentamento ao tráfico de Pessoas;

³² I – MJ, SPM/PR, SDH/PR, Casa Civil/PR, MD, MRE, ME, MC, TEM, MDS, MS, MPOG, MT, MDA, Sec. Geral/PR, AGU, SPPIRPR.

De acordo Ministério da Justiça e Cidadania (2016) a consagração de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs) consistem em unidades administrativas que visam coordenar a implementação da política nacional nos Estados e Municípios, assim como prestam assistência e encaminhamento das vítimas de tráfico de acordo com suas necessidades, bem como o perfil de suas situações.

Por fim, registra-se que todas essas ferramentas de atuação descritas até o momento estão inseridas dentro da articulação institucional maior denominada “Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, representando o resultado da articulação, descentralização e participação de todos os setores sociais e políticos, bem como organismos internacionais. Por conseguinte, estipula-se uma visão estratégica de gestão integrada, com todos esses atores, a fim de desenhar as possíveis soluções sob a órbita local a global desta realidade social vivida pelas vítimas do tráfico.

Evidencia-se que, a partir das publicações da CAP - La Coalición por la Abolición de la Prostitución, que desde 2003 o secretário Geral das Nações Unidas vem adotado um apanhado de medidas, com vistas à prevenção da exploração sexual e dos abusos sexuais. Sendo que, a CAP repudia “solicitar favores sexuales ou imponer cualquier otra forma de comportamiento de carácter humillante, degradante o servil a cambio de una suma de dinero, trabajo, bienes o servicios (CAP, 2016, p.05).

Com efeito, institui-se a estratégia da União Europeia para erradicação do tráfico de seres humanos (2012-2016), a qual incorpora medidas de ações a todas as formas de violência contra a mulher, incluindo o tráfico de mulheres para exploração sexual. Em paralelo, antes da formulação do Primero Plan Integral (2009/2012), a Espanha reformula o tipo penal deste crime, com alinhamento aos ditames do Protocolo de Palermo. Razão pela qual, tais instrumentos são, em síntese, a fonte para fazer jus aos desdobramentos pautados para a formulação do II Plan Integral.

Neste ponto, cabe transcorrer a preocupação do governo Espanhol com a questão da violência de gênero como uma abordagem importante para o enfraquecimento das redes de aliciamento. Assim, o Segundo Plan Integral impulsiona o assunto em relação aos impactos das referidas estratégias, acima colacionadas no que tange à realidade do tráfico ser uma das formas de violência mais grave.

Además, para continuar avanzando en la consecución de la igualdad real y efectiva, que implica el abordaje de la violencia ejercida sobre las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones, la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer (2013- 2016), aprobada el 26 de julio de 2013, que recoge el compromiso de los poderes públicos para acabar con la violencia ejercida sobre las mujeres por el mero hecho de serlo, incorpora medidas dirigidas a avanzar en la lucha contra todas las formas de violencia contra la mujer, haciendo especial hincapié en la trata de mujeres con fines de explotación sexual. (ESPANHA, 2015, p. 20)³³.

Ato contínuo, o Segundo Plan configura uma ação integral e multidisciplinar que incorpora vários atores com responsabilidades diversas e conta com a ação de garantir a duplicidade de esforços com maior coerências e operabilidade possível. Os esforços desenhados pelo crivo da coordenação e cooperação interinstitucional reforçam medidas dirigidas à consolidação de mecanismos de intercâmbio de informações, bem como promovem novos espaços de colaboração em distintos níveis territoriais, destacando a colaboração em âmbito internacional e local.

Nota-se, também, que outras ações favoreceram o desenho da formulação do II Plan contra la Trata de Mujeres, tais como: as recomendações do informe “La trata de Seres Humanos em España: Víctimas Invisibles de la Oficina del Defensor del Pueblo; as ações anuais trazidas pelo Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre trata de personas (Trafficking in Persons – TIP – Report) e por fim, aquelas indicadas pelo grupo de experts sobre o tráfico de seres humanos (GRETA), vinculados ao Conselho da Europa, a partir da aplicação de Acción contra la Trata de Seres Humanos emitidos em 2013, bem como o Manual para la lucha contra la trata de personas, vinculado ao Programa Mundial Contra la Trata de Personas das Nações Unidas (2007).

³³ Além disso, para continuar avançando na conquista da igualdade real e efetiva, o que implica enfrentar a violência perpetrada sobre as mulheres em qualquer de suas manifestações, a Estratégia Nacional para a Erradicação da Violência contra a Mulher (2013- 2016), aprovado em 26 de julho de 2013, que inclui o compromisso dos poderes públicos para acabar com a violência exercida contra mulheres pelo simples fato de serem mulheres, incorpora medidas avançar na luta contra todas as formas de violência contra mulheres, com especial ênfase no tráfico de mulheres para fins de exploração sexual.

O presente Foro social, o qual ocorre anualmente para analisar e executar as ações de desenvolvimento no enfrentamento do crime, tem o condão de assegurar a composição permanente entre as instituições e demais organizações desenvolvidas para o enfrentamento deste crime transnacional, bem como garantir a atuação conjunta sob o enfoque multidisciplinar centrado à vítima.

Salienta-se que, de acordo com a estratégia estabelecida pela União Europeia para erradicação do tráfico de seres humanos, a estrutura do II Plan Integral, fez jus a elaboração de 10 objetivos específicos e 135 medidas, distribuídas em 05 prioridades específicas, sejam elas:

- a) reforçar a prevenção e a detenção do tráfico;
- b) identificação, proteção e assistência às vítimas do tráfico de seres humanos;
- c) analisar e melhorar o conhecimento para uma resposta eficaz frente ao tráfico, com fins para a exploração sexual;
- d) perseguição mais ativa aos traficantes;
- e) coordenação e cooptação entre instituições e participação da sociedade civil.

Razão pela qual, a seguir, sinaliza-se no Quadro 11, a configuração geral do II plano para melhor compreensão do exposto até o momento neste estudo.

Quadro 11: Informe final de avaliação do II Plan Integral (2015-2018).

PRIORIDADES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	Nº MEDIDAS
PRIORIDADE 1: REFORÇO DA PREVENÇÃO E DETECÇÃO DO TRÁFICO	OE 1: Tomar visível a realidade do tráfico e promover uma mensagem clara e contundente à sociedade de tolerância zero ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual.	57
	OE 2: Aumentar a informação e formação sobre tráfico para exploração sexual entre profissionais de entidades públicas e privadas.	
	OE 3: Fortalecer os mecanismos de detecção do tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual.	
PRIORIDADE 2: IDENTIFICAÇÃO, PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA DAS VÍTIMAS DO TRÁFICO DE SERES HUMANOS	OE 4: Fortalecer os mecanismos de identificação, assistência e proteção das vítimas de tráfico.	40
	OE 5: Fortalecer os serviços de informação e atendimento às vítimas de tráfico para exploração sexual.	
	OE 6: Medidas destinadas a atender situações de maior vulnerabilidade (vítimas de tráfico para fins de exploração sexual de menores).	
PRIORIDADE 3: ANÁLISE E MELHORIA DO CONHECIMENTO PARA UMA RESPOSTA EFICAZ CONTRA O TRÁFICO SEXUAL	OE 7: Promover a melhoria do conhecimento das situações de tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, através da investigação desta realidade (estudos e investigações).	13
PRIORIDADE 4: PERSEGUIÇÃO MAIS ATIVA AOS TRAFICANTES	OE 8: Reforço da investigação de casos de tráfico para fins de exploração sexual.	18
	OE 9: Reforço dos instrumentos de repressão ao tráfico de seres humanos.	

<p>PRIORIDADE 5: COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL</p>	<p>OE 10: Promoção da coordenação e participação em matéria de tráfico parafins de exploração sexual.</p>	<p>15</p>
---	---	-----------

Fonte: Autoria própria.

Destarte, realizadas as principais observações acerca dos referidos planos de análise, o próximo passo é estabelecer o cotejo entre as ações realizadas nas políticas públicas de enfrentamento ao tráfico transnacional de mulheres para exploração sexual no Brasil e na Espanha.

Por conseguinte, com os arranjos até então sinalizados aprofundar-se-á, na próxima seção, o estudo à luz do método comparado e das respectivas respostas no alcance das semelhanças e diferenças do desenho traçado em cada qual.

5 DAS COMPARAÇÕES ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE BRASIL E ESPANHA

Cumprir registrar, inicialmente, que é inconteste que o enfrentamento do tráfico internacional de mulheres para a exploração sexual é um assunto plasmado na esteira da violação dos direitos humanos, bem como pela natureza crônica do delito e pelo *modus operandi* como se configuram as milhares de redes de aliciamento, o assunto precinde a análise de forma sistêmica e com a cooptação de diversos atores sociais. Razão pela qual, a importância de formular estratégias que visem a articulação na inteligência de arranjos consagrados pela atuação multissetorial, para fazer jus ao combate deste crime brutal e indigno, dirigido às mulheres vulneráveis.

Com efeito, com esse processo também se intensificam as relações sociais na órbita global, conectando localidades distantes de modo que ações locais são vislumbradas pelos acontecimentos separados por continentes e vice-versa. Deste modo, organizam-se crimes de dimensões transnacionais, como o Tráfico Internacional de Mulheres para Exploração sexual, cujas vítimas, na maioria das vezes, são pessoas que se encontram em uma situação de vulnerabilidade econômica e social, conforme menciona Maria Quinteiro (2013).

Sinaliza-se que o crime, supra elencado, transcende as fronteiras nacionais e possui ramificações em todo o mundo, beneficiando-se, cada vez mais, da abertura das fronteiras entre países gerados pelo mundo Global. Dito isso, a engenharia analítica perquirida até o presente momento forneceu as raízes para compreender a importância do assunto, na perspectiva das categorias analíticas, apresentadas ao longo dos capítulos deste trabalho. Isso porque, aprofundar o estudo pautado na questão do gênero, nas interseccionalidades e da teoria crítica dos direitos humanos permite aclarar, com maior substância, as peculiaridades do crime e estabelecer as articulações, sob o ponto de vista teórico, das dimensões do crime.

Neste diapasão, o presente capítulo tem o objetivo de oportunizar a análise comparativa das políticas públicas atreladas ao II Plano Nacional de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas, no Brasil, bem como II Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres e Niñas para fins de Explotación Sexual, na Espanha, ou seja, própria a presente temática.

Para tanto, o fio condutor dessa análise insere-se na fase de formulação das respectivas políticas, consoante ensinamentos de Howlet, Ramesh e Perl (2013) referente ao ciclo de políticas públicas, o que reforça a questão pautada no desenho do plano, com suas especificidades e imputações necessárias para a construção de metas e ações ao enfrentamento do problema posto em discussão.

Por conseguinte, o recorte analítico atrelado a tais planos justifica-se pelo aspecto temporal, bem como porque ainda que haja o III Plano em ambos os países, restaria inviabilizada a análise diante do desmantelamento das secretarias e projeções estabelecidas pelo atual governo na toada dos direitos humanos, resumindo apenas na cartilha apresentada pela Secretaria da Mulher, da Família e dos Direitos humanos,.

Neste condão, importante salientar que, de acordo com organização internacional, Human Rights Watch³⁹ sobre o assunto, revela que o atual governo brasileiro articula ações do tipo secretas dos assuntos referente às políticas públicas de direitos humanos:

Ao conduzir uma revisão secreta das políticas de direitos humanos do país, o governo Bolsonaro está violando os direitos de acesso à informação e consulta às comunidades afetadas”, disse Canineu. “Este processo nebuloso é particularmente preocupante porque o governo Bolsonaro tem promovido políticas que violam os direitos humanos, enfraquecendo muitas das proteções que são fundamentais no programa atual (HUMAN RIGHTS WATCH, 2022)³⁶.

Diante deste corolário, evidencia-se a impossibilidade de viabilizar o estudo comparado entre os planos em vigência, justamente pela falta de transparência e de ações a serem postas em cotejo. Coaduna-se assim, o entendimento atrelado a Dye (1984), em que a decisão de nada fazer, ou seja, vinculadas a ações negativas por políticos eleitos, também causam impactos de alguma maneira, em determinada área política de interesse público.

³⁶ HUMAN RIGHTS WATCH, disponível em <https://www.hrw.org/pt/news/2021/10/29/380271> Acesso 12/01/2022.

³⁷ ESPANHA, II Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres e Niñas para Fines de Explotación Sexual, Madrid, 2015. Tradução: Os fluxos do tráfico determinam um movimento claro e inequívoco do países pobres (origem das vítimas) a países ricos (destino).

Sob esse prisma, o olhar volta-se para a instituição dos respectivos II Planos adrede mencionados, cujas as comparações entre as ações formuladas pelos Estados-Nações têm um traço em comum, já que de acordo com o II Plan Integral da Espanha, “Los flujos de la trata determinan un movimiento claro e inequívoco de los países (origem de las víctimas) a países ricos (destino)³⁸”(ESPANHA, 2015, p. 52) e complementa-se com a PESTRAF (2002), a Espanha é o país de destino das brasileiras para exploração sexual. Razão pela qual, evidencia-se, um dos principais signos para justificar a importância de aferir as ações dos Estados no enfrentamento desta mazela.

Sob o ponto de vista metodológico, o itinerário deste capítulo percorre o viés do método comparado, ou seja, a partir das semelhanças, projeta-se a identificação das diferenças entre as políticas públicas. Para tanto, os critérios foram estabelecidos levando em consideração os três eixos estratégicos atinentes às ações de prevenção do crime, repressão dos agentes criminosos e assistência das vítimas.

Pesquisadores da “nova metodologia qualitativa” afirmam que a consideração do contexto pode ser um diferencial que leva em conta a heterogeneidade das populações, e apontam as formas pelas quais os pesquisadores podem controlar vieses, selecionando casos que têm um grau de similaridade causal e conceitual a ser comparados. Podem produzir, assim, a partir de teorias e modelos causais específicos, desenhos de pesquisa mais adequados para evidenciar as diferenças e semelhanças entre casos.

De acordo com Linder e Peters (1990, p.66), *policy design* relaciona-se à ideia do reconhecimento do problema público, com o propósito de articular dinâmicas e instrumentos capazes de adequá-los ao contexto de ação e ao deslinde da solução. Nesta perspectiva, Muller e Surel (2002, p.24) sustentam que o enfrentamento das políticas públicas estão nas bases dos problemas. Diante disso, o desenho no direcionamento da resolução estaria envolvida pela perspectiva do ciclo de políticas públicas.

Por fim, Chindarkar, Howllet e Ramesh (2017, p.117), mencionam duas questões importantes no que diz respeito ao desenho da política; a primeira atrelada à capacidade

de governança diante da multiplicidade de atores envolvidos e dos espaços de gestão organizacional, e a segunda atrela-se na habilidade de sistematizar instrumentos de coleta, análise e disseminação da informação.

Diante desta engenharia de conceitos, percebe-se que a *policy design* é um instrumento cujo elo visa reunir, de forma multifacetada, elementos substantivos para a solução e o deslinde de uma determinada política que está sendo formulada, cujo resultado tenha impactos contundentes naquele eixo social da população beneficiada e vulnerabilizada. Razão pela qual a identidade multicêntrica e o caráter transnacional do tráfico internacional alinham-se de sobremodo à importância do desenho da política pública para o seu enfrentamento.

Ato contínuo, para melhor didática, utiliza-se o aporte do ciclo de políticas públicas, na fase da formulação, sobretudo quanto às ferramentas de análise baseadas na informação, organização e autoridade, instituídas por Howlet, Perl e Ramesh (2013), a fim de viabilizar o transcurso desta análise comparada. Razão pela qual, com o arcabouço teórico e a metodologia desenhada, pode-se prosseguir com os possíveis arranjos ordenados pelos atores envolvidos no Brasil e na Espanha.

Salienta-se que, com relação à abstração de soluções, o olhar mais detalhado, volta-se em uma análise comparativa em relação às estruturas institucionais, em particular às leis e às metas de políticas públicas traçadas, assim como quais atores envolvidos no desenvolvimento das respectivas políticas públicas de enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres.

Pontua-se que, diante do contingente de metas e atividades formuladas pelos II Planos no Brasil e Espanha, seria impossível dar conta de analisar pormenorizadamente cada uma, razão pela qual, opta-se por demarcar os estudos em linhas gerais, que possibilitem contribuir ao Tráfico Internacional de Mulheres para fins de Exploração Sexual na perspectiva comparada.

5.1 Das semelhanças e diferenças baseadas na ferramenta Autoridade, a luz dos eixos estratégicos Prevenção, Repressão e Assistência

Salienta-se que, tanto na Espanha como no Brasil, o marco normativo que serviu de força motriz para que a temática tráfico humano deixasse de ser um problema social e integrasse a agenda formal do governo pelos tomadores de decisão política (*policy makers*) flutua diretamente nas diretrizes impostas aos países signatários do Protocolo de Palermo. Neste espírito, as políticas públicas gozam de similaridade, pois partem deste protocolo marco para formular suas redes nacionais de enfrentamento.

Com efeito, pela própria natureza transnacional do Tráfico Internacional de Mulheres para fins de Exploração Sexual culmina a necessidade da existência de uma simetria de forças conjuntas e articuladas intersetorial e transversalmente para os ajustes no seu enfrentamento integral. Logo, dialoga com os aspectos envolvidos pela Política de Terceira Geração, desenhados por Silva (2011), pelo arcabouço internacional sobre a matéria de direitos humanos – cujo ponto focal semelhante está alinhado às diretrizes estabelecidas pelo Protocolo de Palermo.

Assim, sob o ponto de vista normativo, ambos os Estados-nações articulam os ajustes na legislação penal nos respectivos países, de modo a contemplar o alinhamento teórico com o conceito e alcance do tráfico de pessoas, especialmente no que tange ao tráfico internacional de mulheres para a exploração sexual, estabelecido pelo Protocolo de Palermo em seu artigo 3º. Isso indica, a priori, maior afinamento global sobre os alcances do tipo penal, seja para reprimir o crime, ou para avançar com questões dirigidas à prevenção e assistência às vítimas.

Importante trazer à tona a importância do aspecto normativo, alinhado ao Protocolo de Palermo, segundo a perspectiva espanhola:

³⁸ Tradução livre: A recomendação de uma Lei de Tráfico específica é geral, que coordena as ações de todas as instituições envolve e une em um único texto a dispersão normativa existente na matéria. Essa demanda não é exclusiva entidades do Terceiro Setor, mas promotores, magistrados e professores universitários que apareceram consideram que seu valor seria importante, pelo seu caráter exemplar edidático, além do fato de que a Diretiva Européia pode ser transposta de forma dispersa, em diferentes leis, como tem sido vem fazendo ao longo dos anos.

Es general la recomendación de una Ley específica de Trata, que coordine las actuaciones de todas las instituciones implicadas y aúne en un solo texto la dispersión normativa existente en la materia. Esta demanda no es exclusiva de las entidades del Tercer Sector, sino que fiscales, magistrados y profesorado universitario que ha comparecido considera que su valor sería importante, por su carácter ejemplarizante y didáctico, al margen de que la Directiva Europea pueda transponerse de manera dispersa, en diferente leyes, como se há ido haciendo a lo largo de estos años. (ESPANHA, 2015,p. 81)³⁸.

Por conseguinte, consoante mencionado no item atinente ao tráfico de pessoas, a previsão legal do tipo penal brasileiro sobre a matéria está previsto no artigo 149-A §1º, IV, inserido pela lei 13.344 de 4 de outubro de 2016, e na Espanha encontra previsão legal pelo Código Penal, no artigo 177 número 1, introduzido em 2010 pela Lei Orgânica 5, de 22 de julho.

Ocorre que, na perspectiva dos direitos humanos, evidencia-se que tal concepção do tráfico de mulheres está desenhado a partir de uma lógica centralizada pela concepção internacional do tipo penal, ou seja, parte-se do entendimento da Organização das Nações Unidas, para aproximar os países signatários de suas concepções. Um olhar, fruto da globalização e revestido de assimetrias de poder, o qual não revela com verossimilidade as camadas particulares em que residem as vítimas dos países de destino, sendo que o tema surge no bojo do debate internacional sobre Direitos Humanos, apontando para uma participação relevante de agências internacionais e multilaterais, como ONU, UNESCO, UNICEF, OIT³⁹, e etc.

Igualmente, percebe-se que a dinâmica dos dados apresentados para monitorar o desempenho dos planos de análise, sedimentam suas raízes a partir de uma visão macro, sem especificar as individualidades de cada meta. Ao agir dessa forma, o monitoramento do progresso das metas perde a natureza sistêmica que lhe é imposta, demonstrando ser um desequilíbrio nesse quesito, justamente por restar equidistante das diretrizes estipuladas no fomento ao combate das desigualdades sociais e de questões atinentes à realidade de vulnerabilidade da vítima que formulam enquanto objetivos centrais.

³⁹ ONU = Organização das Nações Unidas, UNESCO = Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, UNICEF = Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância, OIT = Organização Internacional do Trabalho.

Não obstante, sob o viés do eixo *repressão dos agentes infratores*, salienta-se que, de acordo com Agência de Notícias do site da PF (2016), a denominada “operação planeta” ocorreu simultaneamente no Brasil e na Espanha para o cumprimento integral de todas as diligências, culminando em prisões, busca e apreensão e o fechamento de duas casas de prostituição.

As vítimas brasileiras foram aliciadas na cidade de Salvador-BA, com falsas promessas de trabalho na Espanha, mas ao chegarem ao território espanhol ficaram submetidas ao exercício da prostituição em situação análoga à escravidão. Outrossim, a política de cooperação da PF demarca-se mediante a reciprocidade e o interesse mútuo, cujo objetivo é relacionar conhecimentos e informação para atuação eficaz.

Destarte, vislumbra-se que os mecanismos de cooperação internacional atrelados à segurança pública e à justiça social são, por excelência, importantes ferramentas na coibição da repressão ao tráfico internacional de mulheres. Deste modo, o caráter transversal e cooperativo do papel do II PNETP dá sinais de avanços quando situações como esta ocorrem de modo eficaz e pleno, mas no geral o caminho ainda é longo para acender reais impactos positivos nos circuitos deste crime.

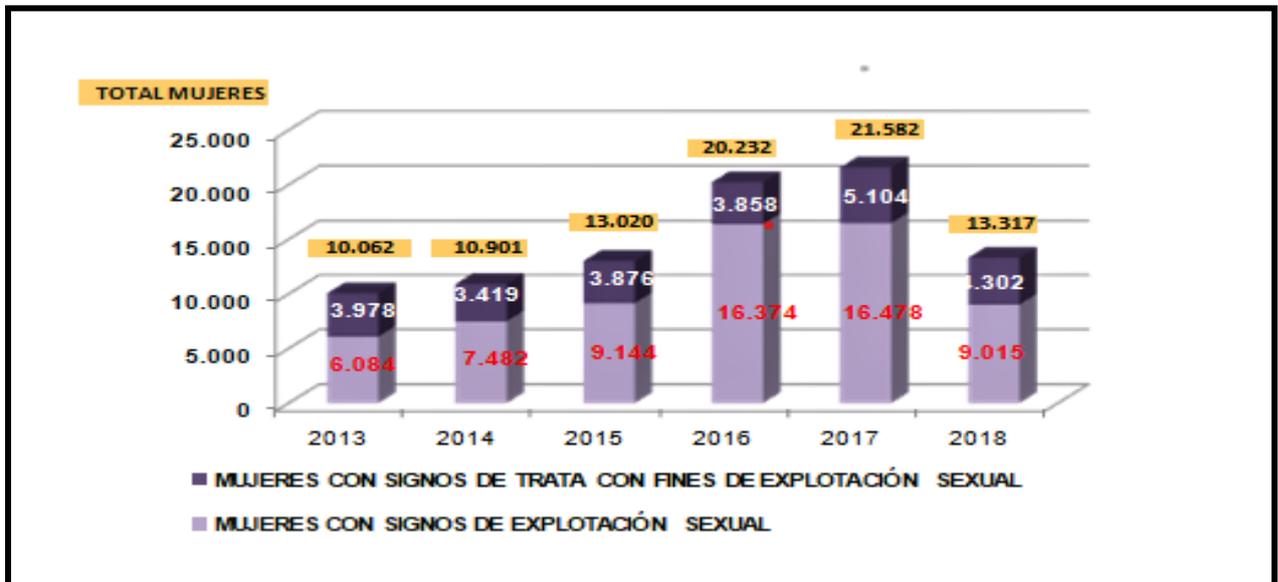
Avançando no assunto, outra diferença identificada atrela-se à questão dos desdobramentos e do alcance do tratamento ofertado pela vítima, após sua identificação pelas autoridades especializadas, sobretudo no que diz respeito à questão de ordem sanitária, previdência e justiça. Veja-se os distintivos de cada qual.

A fim de contextualizar essas matérias, na Espanha, de acordo com a formulação do Plan Integral adota-se uma metodologia, cujo itinerário até a identificação da vítima do tráfico humano ocorre por meio da fiscalização e identificação de mulheres que estejam no exercício da profissão. As atuações são realizadas pelas Forças e Corpos de Segurança do Estado, através do trabalho da Polícia Nacional, Guarda Civil, bem como em colaboração com organismos e ONG'S. As inspeções ocorrem em apartamentos, clubes, na própria via pública, em que usualmente ocorra o exercício da prostituição.

Neste contexto, a Federação das Mulheres Progressistas (2018), em colaboração com a guarda civil identificou supostamente cerca de 1.000 (mil) clubes no país destinados à promoção da lascívia lucrativa. Portanto, sobre esse contingente desenvolvem-se negócios de caráter ilícito com o entrecruzamento de outras formas de tráfico, inclusive a prostituição forçada.

A título de contextualização, embora não esteja dentro da perspectiva da formulação da política, têm-se na figura 02, a seguir, o total de mulheres que evidenciaram sinais de tráfico e de exploração sexual, nos lugares acima identificados, durante os anos de 2013 a 2018.

Figura 02 – Total de mulheres que evidenciaram sinais de tráfico e exploração sexual



Fonte: Evaluación del Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual (2015-2018, p.80) informe final.

Partindo dessa premissa, sob o olhar subjetivo, avaliam se tais mulheres abordadas podem estar sob o signo de uma exploração sexual, ou em situação de risco de tráfico para exploração com maiores elementos para tal constituição deste contingente.

Em paralelo, há a possibilidade de mulheres procurarem essas autoridades, por meio telefônico ou unidade móvel da polícia, sem prejuízo das operações internacionais alicerçadas pela coordenação e cooptação de forças internacionais para desvelar as redes de aliciamento.

Dito isso, após a identificação e reconhecimento de mulheres com indícios de situação de tráfico, pautadas por meio de diálogos e entrevistas, encaminha-se para as organizações e ONG'S especializadas existentes, a fim de obterem a proteção integral de assistência. Por consequência, insere-se tal posicionamento contido no informe final de avaliação desta política pública:

estas organizaciones prestan su apoyo especializado detectando signos de trata y aportando información para corroborar las situaciones de riesgo y las posibles situaciones de explotación detectadas, gracias a su preparación específica y su dilatada experiencia en este campo. La labor de atención que realizan en contextos de prostitución, frontera, costas, centros de migraciones, etc. les permite ganarse la confianza de las mujeres; y su especialización, además de garantizar una atención adecuada en posibles casos de trata con fines de explotación sexual, permite alertar sobre estos casos y aporta información básica sobre los indicios o signos existentes. (ESPANHA, 2018, p. 77).³⁹

Neste compasso, reforça-se a interlocução entre as atuações da autoridade policial com a assistência prestada pelas ONG'S e demais organizações, sob as regras contidas na Instrução 6/2016 da Secretaria de Estado de Segurid, bem como se analisam os desdobramentos referentes à questão sanitária, previdenciária e judicial desse público resgatado pelas redes de apoio, especialmente no panorama das vítimas irregulares no país, segundo dados do CITCO, atingem 40% do contingente inserido na figura 02, acima.

En España, según el último informe de seguimiento del Plan Integral de Lucha contra la Trata con Fines de Explotación Sexual, en 2012 se detectaron 12.305 personas en situación de riesgo, la mayoría de ellas mujeres entre 18 y 22 años, el 92% en situación irregular en España. También se registraron 21 víctimas menores de edad. Las nacionalidades predominantes entre las víctimas eran Rumania, Paraguay y Brasil. (ESPANHA, 2015, p.170)⁴⁰

³⁹ ESPANHA, Ministerio de Igualdad. Evaluación del Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018. Informe Final. Madrid, 2018. Estas organizações prestam apoio especializado, detectando indícios de tráfico e fornecendo informação para corroborar situações de risco e possíveis situações de exploração detectadas, graças à sua formação específica e vasta experiência neste domínio. O trabalho de cuidado que realizam em contextos de prostituição, fronteiras, costas, centros de migração, etc. permite-lhes ganhar a confiança das mulheres; e sua especialização, além de garantir o atendimento adequado em possíveis casos de tráfico para fins de exploração sexual, permite alertar sobre esses casos e fornecer informações básicas sobre os indícios ou sinais existentes.

⁴⁰ ESPANHA, Ministério de Igualdad. II Plan Integral da Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas, con Fines de Explotación Sexual. Madrid, 2015. Tradução livre: Na Espanha, segundo o último relatório de acompanhamento do Plano Integral de Combate ao Tráfico para Fins de Exploração Sexual, em 2012 foram detectadas 12.305 pessoas em risco, a maioria mulheres entre 18 e 22 anos, 92% em situação irregular na Espanha. Houve também 21 vítimas menores. As nacionalidades predominantes entre as vítimas foram Romênia, Paraguai e Brasil.

⁴¹ Medida n. 78 do II PLAN INTEGRAL: Elaboración de pautas de actuación sobre el ofrecimiento, tramitación y concesión del período de restablecimiento y reflexión.

Diante do panorama divulgado anteriormente percebe-se que o contingente de mulheres irregulares na Espanha e vítimas do tráfico para exploração sexual ou com sérios indícios de estarem sob situação de vulnerabilidade é a maioria dos casos, especialmente as de nacionalidade brasileira. Por conseguinte, evidencia-se a necessária análise para fins de comparação.

Quanto à questão judicial, as vítimas gozam de 90 dias, consoante estipula a medida número 78 ⁴², inserida no objetivo específico n.6 do Plan Integral, a qual foi introduzida pela disposição final da lei orgânica 8/2015, 22 de julho de 2015, para restabelecimento e reflexão se irão realizar a denúncia ou não da situação de violência a que foram submetidas, inclusive com a participação na condição de testemunha em processo judicial. Isso porque, a denúncia da vítima é elemento determinante para a instauração do processo penal, ou seja, não há outros meios de prova capazes de integrar essa operação judicial.

Neste diapasão, em que pese a regra geral seja a necessidade da declaração da vítima consoante medida nº 126⁴² da política em tela, segundo a Sala Segunda del Tribunal Supremo, há sinais pela utilização de prova pré-constituída em razão do trabalho de especialização judicial, aos operadores do direito sobre o assunto, assim vale a perspectiva:

(...)constituye una regla de experiencia que en los delitos de trata de seres humanos la presión sobre los testigos-víctima sometidos a la trata y explotación, es muy intensa, por lo que el recurso a la prueba preconstituída debe ser habitual ante la muy probable incidencia de su desaparición, huida al extranjero e incomparecencia al juicio oral, motivada ordinariamente por el temor a las eventuales consecuencias de una declaración contra sus victimarios.(ESPANHA, 2016, p.3) ⁴³

Se tal medida fosse aplicada, as impunidades ou as sentenças absolutórias no campo poderiam ser minimizadas, bem como afastaria a incidência de penas transversais pela carência de provas acerca do tráfico, como por exemplo, facilitação à prostituição.

⁴² Medida n. 126 do II PLAN INTEGRAL: Refuerzo de la formación de los operadores jurídicos con la finalidad de que la denuncia de la víctima no sea el elemento determinante en el proceso penal.

⁴³ ESPANHA. Fiscal de Sala de Extranjera: Diligencias de Seguimiento del delito de Trata de Seres Humanos 2016. Diligencias de seguimiento del delito de trata de seres humanos. Madrid, 2016. Tradução livre: É regra de experiência que nos crimes de tráfico de seres humanos a pressão sobre as vítimas-testemunhas submetidas ao tráfico e à exploração é muito intensa, pelo que a utilização de provas pré-constituídas deve ser habitual face à muito provável incidência do seu desaparecimento, fuga para o estrangeiro e não comparência no julgamento oral, normalmente motivados pelo medo das possíveis consequências de uma declaração contra seus perpetradores.

Deste modo, o desenho ainda é destemperado e a vítima deve ser submetida ao testemunho na instrução do processo para consagrar esses direitos.

À luz disso, para aquelas vítimas que não desejam denunciar, fica a cargo da Secretaria General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a partir do Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) o processo voluntário de retorno das vítimas a seu país de origem. Deste modo, indica que somente às mulheres participantes do processo judicial do crime de tráfico a concessão das prerrogativas de direitos na ordem de saúde pública, previdenciária e reinserção do trabalho pela via legal do país, bem como a possibilidade de visto de trabalho e residência no país, forte nas reformas do artigo 59 da lei orgânica 4/2000, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha.

Nesta linha de raciocínio, isso implica dizer que há sérios indícios de o Estado manipular a relação do tráfico com imigração ilegal, em consonância com o artigo 318 do código penal, tipificado pelo crime de “tráfico de personas”. Isso porque até o advento do artigo 177, que se refere ao crime de “trata de seres humanos”, a Espanha não fazia distinção deste em face à imigração ilegal.

Assim, pelo teor da medida nº 79 do Plan Integral tal conclusão se perfectibiliza: “Establecimiento de criterios para la concesión de permisos de residencia por circunstancias excepcionales atendiendo a la colaboración de la víctima para los fines de la investigación o de las acciones penales”.⁴⁴(ESPANHA, 2015, p 94).

Razão pela qual percebe-se um desalinhamento com a reforma legislativa atrelada ao conceito de tráfico de pessoas pela nova lei penal espanhola, em face aos direcionamentos práticos estatuídos, o que se preceitua um entendimento restritivo da política no campo dos direitos humanos às vítimas.

No campo previdenciário e sanitário, tais direitos são alcançados às vítimas do tráfico durante o período de reflexão, ou seja, 90 dias, consoante manifesto do real Decreto nº 1192/2012. Os valores pagos nesta natureza decorrem de fundos públicos da Espanha, através do Sistema Nacional de Saúde.

⁴⁴ Tradução livre: Estabelecimento de critérios para a concessão de autorização de residência em circunstâncias excepcionais, com base na colaboração da vítima para efeitos de investigação ou processo penal.

Ademais, aquelas que gozam da possibilidade de reinserção e permanência na Espanha por período indeterminado, após conseguirem trabalho igualmente terão os direitos previdenciários e de saúde garantidos, por estarem na condição de seguradas da previdência social.

Ao fazer o cotejo sobre esses direitos acima narrados com a política brasileira, percebe-se uma diferença hercúlea. Do ponto de vista judicial, o sistema jurídico protege a vítima com mais profundidade, pois não há necessidade de denúncia da vítima para o regular andamento do feito. Por se tratar de ação penal pública incondicionada à representação, em havendo vestígios do tráfico, a vontade da vítima é insignificante para instaurar o processo, ou seja, se as autoridades policiais constatarem indícios sobre a materialidade e autoria do crime o Ministério Público detém a prerrogativa de realizar a denúncia e instaurar o processo penal.

Do mesmo modo, o testemunho da vítima não é condição para comprovação da existência do crime, pois o magistrado poderá se satisfazer com outros meios de prova, admitidos em direito para a conclusão do cenário e o enquadramento do tipo penal aos acusados ao crime de tráfico de pessoas. Portanto, o depoimento da vítima funciona como um reforço ao convencimento do juiz no caso em tela.

Ademais, a defensoria pública desde o ano de 1994, introduzida pela lei complementar nº 80, foi constituída para atuar no patrocínio de ações às pessoas hipossuficientes, consoante o artigo 134 da CF/88 “instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do artigo 5º, LXXIV”.

Sob esse prisma, percebe-se sinais robustos acerca da tutela na promoção dos direitos humanos, justamente pela garantia do acesso à justiça, às mulheres vítimas de mercado sexual, sobre os desdobramentos do tráfico de pessoas na seara cível. Logo, fomentando a inserção dos aspectos da justiça social aos vulnerabilizados, como direito ao contraditório e a ampla defesa, sem se esquecer do aperfeiçoamento na representação do crime na seara civil e penal.

No campo sanitário, o Brasil conta com o sistema Sistema Único de Saúde, que alcança todas as pessoas, independente da nacionalidade, desde a promulgação da Constituição federal de 1988, com fulcro no artigo 196, “a saúde é direito de todos e dever do Estado”. Sendo financiada com o orçamento da seguridade social da União, dos Estados, Distrito Federal e Município, sem prejuízo de outras fontes públicas.

Com efeito, percebe-se o caráter universal e irrestrito do acesso à saúde, desde a gestação e em todas as fases da vida, dialogando na concretização dos direitos e garantias fundamentais da pessoa e da cidadã. Quanto às vítimas do tráfico, de acordo com o relatório do Plano Nacional de Enfrentamento priorizada pela atenção integral e humanizada, com destaque à “rede nacional de atenção integral para Mulheres e Adolescentes em Situação de Violência Doméstica e Sexual” que dispõe de 442 serviços de referência em todas as unidades da federação brasileira.

Destaca-se que, em parceria com a Universidade de Brasília, a área técnica desenvolveu um Diagnóstico rápido sobre a saúde de mulheres em situação de tráfico, cujo propósito é traçar estratégias que corroborem aos profissionais de saúde o adequado atendimento às vítimas deste crime, bem como fomentar maneiras de prevenir a sua incidência. Veja-se quais temas foram definidos para desenhar o atendimento sanitário:

(...)o atendimento às pessoas em situação de tráfico passou a ser oferecido pelos serviços de saúde (SUS), integrando as áreas de prevenção, atenção, promoção da saúde e vigilância epidemiológica. O Ministério da Saúde continuará articulando, estruturando e consolidando ações de saúde voltadas às redes em desenvolvimento: Rede Nacional de Atenção Integral para Mulheres e Adolescentes em Situação de Violência Doméstica e Sexual, Saúde Sexual e Saúde Reprodutiva, Centro de Atenção Psicossocial – Saúde Mental, Doenças Sexualmente Transmissíveis e HIV/AIDS via Centros de Testagem Anônima (CTAs), Atenção Integral à Saúde da Criança, do Adolescente e do Jovem por intermédio de diretrizes específicas relacionadas à violência e Prevenção ao Aborto Inseguro, entre outras;(BRASIL, 2010 p. 254).⁴⁵

No âmbito da Assistência Social, o Ministério do Desenvolvimento Social, cumulado com a SPM, SNJ, MJ, MS capacitou 8.239 profissionais em 05 regiões do Brasil, para os temas Tráfico de Mulheres, como estratégia de assistência as mulheres e famílias socialmente vulneráveis, consideradas as regiões que expressam maior potencialidade na ocorrência deste tipo de crime.

Compulsando essa engenharia analítica, percebe-se que no quesito proteção e assistência às vítimas na tutela das ações de ordem judicial, assistencial e sanitária a Espanha promove restrições pautadas pela situação migratória das vítimas.

⁴⁵ BRASIL, Ministério da Justiça. Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Secretaria Nacional de justiça, 1ª ed. Brasília: 2010.

Assim, o elo que determina o acesso a determinados serviços públicos está alinhado à participação da vítima no processo penal em face às redes criminosas. Razão pela qual referencia-se total desprestígio dos direitos humanos à luz do critério universal e inerente, pois o traço para seu exercício encontra limites substantivos e decorre da ingerência subjetiva dos atores institucionais envolvidos.

Assim, a política pública dá sinais de que a disposição centrada na proteção da vítima do tráfico encontra-se referendada por teorias tautológicas e programáticas, sob a inteligência de FLORES (2009, p.76), não se concebe enquanto um processo social capaz de consolidar espaços pela dignidade humana. Enquanto isso, no Brasil, percebe-se uma preocupação com o acesso a tais serviços sob o ponto de vista universal e sem descaracterizar pessoas em função da situação migratória no país. O signo da nacionalidade e a residência irregular não são capazes de obstaculizar os direitos alcançados aos nacionais.

5.2 Das semelhanças e diferenças baseadas na ferramenta Organização no eixo estratégico Repressão, Prevenção e Assistência

No que se refere ao campo das semelhanças pautadas pela ferramenta organização, em linhas gerais, percebe-se que os respectivos planos se coadunam pelas projeções, ao menos teóricas, calcadas sob o aspecto multissetorial de desenvolvimento, em que os atores envolvidos na formulação da política estão contemplados pela atuação de diversas secretarias e ministérios, organizações nacionais e internacionais, bem como com a participação da sociedade civil. Prova disso, está a disposição atinente ao II Plan Integral contra o Tráfico de Mulheres na Espanha, bem como o II PNETP no Brasil.

El nuevo Plan incorpora un diagnóstico basado en los resultados de la aplicación del Plan anterior, en el que además se recogen las observaciones y recomendaciones aportadas por las administraciones e instituciones que han participado en su ejecución, incluidas las aportaciones de la sociedad civil a través de las entidades representadas en el Foro Social contra la Trata con fines de explotación sexual, así como las enviadas por las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en relación con el desarrollo de las medidas del Plan en sus respectivos territorios, y la Fiscalía General del Estado, que han remitido observaciones referidas tanto a la ejecución del Plan 2009-2012, como a nuevos retos y aspectos a abordar. Igualmente, incluye las conclusiones y recomendaciones realizadas por los distintos organismos nacionales e internacionales que hacen un seguimiento o

evaluación de las políticas existentes en la materia en España. (ESPAÑA, 2015, p. 8).⁴⁶

De acordo com o MJ nº II PNETP – processo de elaboração e momento de validação pré-decreto – (2012), compromete-se a enfrentar fortemente esta mazela com a constituição de um instrumento mais vivo e mais envolvido ao tema, refere-se:

O II Plano expressa ainda mais fortemente o compromisso do Estado brasileiro em prevenir e reprimir o crime do tráfico de pessoas e garantir a necessária assistência e proteção às vítimas, enquanto promove seus direitos, numa atuação sintonizada com o que anseia e recomenda a opinião pública nacional, especialmente as organizações especialistas e envolvidas no tema, e principalmente as vítimas e/ou potenciais vítimas (MJ – II PNETP – Processo de elaboração e momento de validação pré-decreto, 2012, p.66).

Neste ponto, o traço indicativo reflete-se em um ambiente democrático e com vistas à atuação de forças com diversas frentes e perspectivas. Logo, consagra-se o entendimento de Leonardo Secchi (2015, p.97) sobre as políticas públicas, pois a abordagem multicêntrica permite o aproveitamento analítico e conceitual de uma política e pauta-se pelo espectro amplo de fenômenos de natureza não estatal, o que leva a atuação correlacional de forças, cuja intenção é o enfrentamento do problema público que protagonizado por atores institucionalizados ou não, bem como pela participação democrática da população e demais entidades. Apoiando-se na literatura de Howlett, Ramesh e Perl (2013), o condão desta fase é contemplado pelas possíveis propostas, ações, atividades e metas que visem a estreitar a ponte entre a situação problemática atual e a situação almejada. De modo que, complementado pela visão de Schwartzman (2004, p.xx), com vistas no enfoque multidimensional, calcado na simbiose e coordenação entre as diversas políticas públicas correlatas para seu enfrentamento integral, bem como na união de esforços em rede.

⁴⁶ O novo Plano incorpora um diagnóstico baseado nos resultados da aplicação do Plano anterior, que inclui também as observações e recomendações feitas pelas administrações e instituições que participaram de sua execução, incluindo as contribuições da sociedade civil por meio das entidades representadas no Fórum Social contra o Tráfico para fins de Exploração Sexual, bem como os enviados pelas Comunidades Autônomas, a Federação Espanhola de Municípios e Províncias (FEMP), em relação ao desenvolvimento das medidas do Plano nos seus respectivos territórios, e o Ministério Público Geral do Estado, que enviaram observações referentes tanto à execução do Plano 2009-2012, como aos novos desafios e aspectos a serem enfrentados. Da mesma forma, inclui as conclusões e recomendações feitas pelos diferentes organismos nacionais e internacionais que monitoram ou avaliam as políticas existentes sobre o assunto na Espanha.

Se não bastasse isso, percebem-se outras questões que envolvem os direitos humanos, afinal de contas uma atmosfera que considera o espaço local e mais democrático reverbera, por analogia, os ensinamentos de Joaquín Herrera Flores (2009, p.78), quando menciona que os direitos humanos devem ser pautados pelo processo de movimentos e transformações, ou seja, deve corroborar com as mutações e as transformações de uma dada sociedade. Logo, quando a formulação da política pública absorve a participação múltipla e intersetorial, promove-se a mola propulsora para a faculdade de consecução integral junto a realidade.

Compulsando os acontecimentos e atitudes como estão supra elencadas, representam similaridade no cerne de ações preventivas ao enfrentamento desta mazela, quando o horizonte integra os mais diversos setores na consecução, cooptação e coordenação do combate ao crime. Por conseguinte, a atuação centrada apenas no Estado não daria conta de oferecer instrumentos para combater o tráfico. Neste diapasão, considerando as estruturas organizacionais dos planos também gozam de atributos cancelados pela diferença, sobretudo pelo objetivo central das respectivas políticas públicas.

No Brasil, o II PNETP atua de modo integral com relação ao crime de tráfico de pessoas, ou seja, concentra seus esforços para atuação de todas as espécies do crime em uma única política setorial e decorre da agenda de direitos humanos. Situada sob a coordenação tríplice, composta pelo Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres e Secretaria de Direitos Humanos, ambas da Secretaria da República.

Salienta-se, a título de reforço que, pelo desenho interno ao enfrentamento do tráfico de pessoas fonte nos dados publicizados pelo II PNETP, dentre as 05 linhas operativas, que se desmembram em 14 atividades e por conseguinte 115 metas, a questão do tráfico internacional de mulheres, para fins de exploração sexual não ganhou destaque específico de atuação, pois esta espécie do gênero Tráfico de Pessoas está diluída dentro do contingente de atuações.

Outrossim, em se tratando do tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual, a fluência do diálogo multidisciplinar não justifica, no alheamento

ou abandono das especificidades da área que o compõem. (MELLO, BAZZANELLA e BIRKNER, 2011, p.xx).

Durante a pesquisa realizada para elaboração deste trabalho constata-se que tal lacuna se estende para a atuação dos atores envolvidos por esse plano elencado, pois não existe um departamento ou secretaria autônomo governamental, em âmbito nacional, que chancela a responsabilidade de travar essa matéria com a devida especialidade que merece.

Prova disso, reflete-se na carência de dados estatísticos que demonstrem de modo robusto e consistente toda a engenharia existente, desde as rotas de aliciamento até passar pelo contingente de vítimas, seu perfil, dados quantificáveis etc. Nesse sentido, a única pesquisa mais estreita e aprofundada que se vislumbra é a PESTRAF (2002), a qual se apresenta enquanto modelo a nível nacional, até os dias de hoje.

Importante esclarecer que, não se pretende questionar a estrutura de atuação em rede de caráter transversal e intersetorial das ações do plano, muito pelo contrário, pois se bem desenhadas favorecem muito no enfrentamento ao tráfico. O que se questiona é a carência de metas, ações ou linhas operativas específicas na coibição desta mazela, relativamente à exploração sexual de mulheres, pois, em havendo poder-se-ia implementá-la de modo mais efetivo e consistente, levando em consideração a forma de atuação em rede, com a sua respectiva natureza transversal e intersetorial.

Prosseguindo, em que pese os dados dos diagnósticos apresentados no II capítulo apontarem para as altas taxas progressivas, vinculadas ao tráfico para fins de exploração sexual internacional de mulheres, a política pública em apreço vem tratando o assunto sem um mínimo de especialidade.

Nesse diapasão, as mulheres são prevalentes de público para esta espécie de Tráfico, preferencialmente aquelas que estão em uma condição de vulnerabilidade econômica e social. Sinaliza-se que os estudos realizados no capítulo II são ratificados pelo levantamento realizado pela UNODC (2014), de que 97% das vítimas do tráfico para exploração sexual atrela-se às mulheres, enquanto 3% aos homens e quando estendidas às demais espécies de tráfico de pessoas – mulheres totalizam 73% e homens 27% dos casos.

Ainda nesse espírito, de acordo o II PNETP (2013), do total de 115 metas, apenas 05 tratam acerca da mulher, conforme adrede elencado.

Veja-se, a título de ilustração no Quadro 12, quais são essas metas no quadro abaixo arrolado.

Quadro 12: Linhas Operativas do II PNETP ⁴⁷ e as respectivas metas destinadas especificamente à proteção da mulher.

Linha.Atividade	Metas
2.B.4	Análises sobre a atuação do Central de Atendimento à mulher (ligue 180) e do Disque Direitos Humanos (disque 100) no enfrentamento ao tráfico de pessoas realizadas e divulgadas.
2.D.19	Vinte centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher qualificados para promoverem atenção às vítimas do tráfico de pessoas e integrados à rede de atenção e proteção dessas vítimas.
3.A.16	Capacitação de agentes multiplicadores na promoção dos direitos da mulher e a relação com o tráfico de pessoas realizada
3.A.17	Capacitação dos serviços de atendimento à mulher (Centro de Referência de Atendimento à Mulher) em abordagens no atendimento às vítimas de tráfico de pessoas realizada.
4.A.2	Investigação ou análise que identifiquem a relação entre tráfico de pessoas e a vulnerabilidade de grupos populacionais caracterizados (...) IV por serem mulheres; VI por serem profissionais do sexo, específicos desenvolvida e disseminada.

Fonte: SNJ. Avaliação sobre o Progresso do II PNETP, 2014.
Autoria própria.

À luz da figura acima apresenta-se, na primeira coluna, a linha operativa, a atividade e o número atrelado à respectiva meta, a qual está estipulada na 2ª coluna do referido quadro. Por exemplo, a meta “2.B.4” encontra-se situada na 2ª linha operativa do plano – representado pelo número “2”, na atividade “B” e especificamente a “4” meta correspondente a esta atividade.

⁴⁷ ESPANHA. Ministerio de Igualdad. II Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres e Niñas com Fines a Explotación Sexual. Madrid, 2015.

Na contramão disso, a Espanha estabelece o programa integral para lutar contra o tráfico de mulheres para exploração sexual, traduzido pelo II Plan Integral, cujo objetivo central destina-se à proteção dos direitos humanos, em que o signo nuclear é destinado às mulheres, com ênfase nos locais onde se exerce a prostituição. Para tanto, estabeleceu sete pilares que conduzem o tema, dentre os quais se destacam - a preocupação com o desenvolvimento de ações que garantam a proteção do direito das vítimas; o enfoque dirigido ao gênero, por entender o tráfico como uma questão de violência contra a mulher; por fim, o enfoque cooperacional, cooptacional e participativo.

De igual modo, o II Plan Integral foi introduzido pela Comissão Europeia, em cumprimento com a Diretiva 2011/36/EU de 05 de abril e foi estruturado em 10 objetivos específicos distribuídos em 05 prioridades, dentro das quais emanam 135 medidas traçadas transversalmente. Assim, ao longo das metas estipuladas, percebe-se um arranjo contumaz com o intuito de prevenção e assistência às vítimas do tráfico para fins de exploração sexual, bem como atribuições dadas à polícia junto à repressão do crime, com a consagração de um plano específico de atuação para os crimes de tráfico de mulheres para exploração sexual.

Neste ponto, vale recorrer novamente à concepção de Bonder (2003) sobre o gênero para iluminar e contextualizar esse aspecto apriorístico da política espanhola, como sendo “como categoria de análise e/ou como princípio ético-político admite que as desigualdades entre homens e mulheres devam ser transformadas para alcançar uma sociedade plenamente democrática e justa” (BONDER, 2003, p. 19).

Por fim, ao fazer o cotejo, percebe-se que o signo gênero com os desdobramentos atinentes ao aspecto da violência, entendida enquanto forma de dominação é um indicativo forte e latente ao longo das ações estipuladas pelo II Plan Integral Espanhol, em que pese, no geral, restringir o enfrentamento relacionado à prostituição. Deste modo, nesse quesito, existe um abismo entre as ações brasileiras destinadas especificamente à exploração sexual, reservadas à mulher, sobretudo quando a UNODC (2010) informa que:

A grande maioria das vítimas é de mulheres jovens. Eles são vítimas de violência, inclusive de estupro, ou de ameaça da violência. São drogadas à força, presas e sofrem chantagem. São obrigadas a pagar dívidas que lhe foram impostas, têm seus passaportes confiscados e são atraídas por falsas promessas de emprego. e complementa, “Os europeus acreditam que a escravidão foi abolida há séculos. Mas olhe em volta: os escravos estão em

nosso meio. Devemos fazer mais para reduzir a demanda pela exploração e por produtos feitos por escravos", disse Costa. Ele instou os europeus a aderir à Campanha Coração Azul". (UNODC, 2010)⁴⁸.

Assim, chancelado pelo posicionamento de Arendt (2000) sobre a questão da violência, "(...)sendo instrumental por natureza, é racional. Ela não promove causas, nem história, nem a revolução, nem o progresso, nem o retrocesso, mas pode servir para dramatizar queixas e trazê-las à atenção pública" (ARENDR, 2000, p 99).

Neste ponto, o tráfico de mulheres, por ser uma atividade ilícita altamente lucrativa, cujos benefícios pelas máfias e redes de aliciamento atravessam as diversas formas de violência e de medo que se exerce sobre as vítimas, o papel dos direitos humanos deveria ser de servir como instrumento para combater todo o tipo de agressão, seja ela estrutural ou institucional, ou seja, as tramas sociais precisam ser consideradas de modo a satisfação das lacunas e carências peculiares de uma dada população e não estar apenas revestidas de retóricas abstratas e genéricas, como vem sendo aplicadas na prática.

Com efeito, conforme destaca Maria Lúcia Leal (2014, p.88), a globalização é um fenômeno que conota a ideia de exploração e dominação, mas também é expressão de um discurso procedente uma prática contra-hegemônica de enfrentamento ao tráfico de pessoas, focalizado neste trabalho ao Tráfico Internacional de Mulheres para a lascívia lucrativa. Sob essa linha de raciocínio, organismos e organizações internacionais constituem mecanismos de proteção, a fim de auxiliar ao combate desta mazela, conforme demonstrado na seção anterior.

Por conseguinte, identifica-se outro ponto que merece destaque no que tange aos instrumentos pautados na organização - são as parcerias público-privado, como ferramentas de apoio ao combate ao crime e assistência às vítimas de tráfico, como por exemplo Organismos Internacionais e ONG'S. Tratam-se de instituições em que o governo delega funções ao plano privado para a consecução de determinados serviços atribuídos ao setor público, com o propósito de aumentar a gama de atores envolvidos no enfrentamento do crime.

⁴⁸ UNODC, 2010, disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2010/06/29-espanha-adere-a-campanha-contra-o-traffic-de-pessoas.html> Acesso em 18/06/ 2022.

Nesta seara, sob o ponto de vista internacional, identificam-se semelhanças entre as nações envolvidas, porquanto pela atuação da UNODC⁵³ que funciona como guardião e porta-voz na mediação de acordos e cooptação de ações que auxiliam em redes de cooperação, pautadas na troca de informações, na construção de confiança e contatos entre atores para o combate ao crime de tráfico de mulheres de modo global. Sendo uma agência da ONU encarrega-se de trabalhar diretamente com governos, ministérios, forças de seguranças na validação e comprometimento das normativas estabelecidas no Protocolo de Palermo.

Sob o prisma da assistência e proteção às vítimas a campanha “coração azul” idealizada pela UNODC indica congruências entre os países Brasil e Espanha, afinal de contas, consoante análise mais detalhada no item oportuno o estreitamento e alinhamento de ações dessa projeção estampam-se unificados, diante desta campanha específica. À luz da repressão das redes de aliciamento, destaca-se a atuação da INTERPOL, Organização Internacional de Polícia Criminal, em operações que alavam e desmantelam tramas criminosas, com a força-tarefa que conecta as polícias nacionais dos países envolvidos pelas operações. Inúmeras operações articuladas pela participação do Brasil e da Espanha foram promovidas, sendo que a continuidade está endossada pela medida nº 139 do II Plan Integral⁴⁹.

Segundo dados obtidos pelo Relatório I PNETP (2010), a Divisão de Direitos Humanos da Polícia Federal, em parceria com informações de policiais da Espanha, Portugal, Itália, Suíça e outras, em um período de 2002 a 2010 realizaram 22 operações especiais, cujo resultado foi a prisão de 201 pessoas, as quais tinham envolvimento com redes de aliciamento para prostituição no exterior.

Nessa perspectiva, em função de uma denúncia realizada pelo “ligue 180” no ano de 2013, que se consubstanciou a força motriz para atuação da INTERPOOL, no

⁴⁹ Medida 139 do II Plan Integral: Refuerzo de la cooperación internacional a través de INTERPOL, EUROPOL, EUROJUST y FRONTEX, con el fin de dar una respuesta operativa coordinada en las acciones contra las redes de explotación sexual.

âmbito da cooperação policial Brasil-Espanha, com vistas a desbaratar a organização internacional, dedicada à prática do tráfico de mulheres para fins da exploração sexual.

Por fim, ressalta-se o programa de assistência técnica europeu, denominado El Pacto, cuja finalidade é promover atividades em três eixos estratégicos contemplados pelo caráter policial, penitenciário e jurídico diante do crime organizado transnacional. A coordenação transversal está a cargo da ASINT (BRASIL, 2019, p.45)⁵⁰.

Razão pela qual, vislumbra-se que os mecanismos de parcerias, junto a cooperação internacional e atrelados à segurança pública e à justiça social são, por excelência, importantes ferramentas na coibição da repressão ao tráfico internacional de mulheres. Deste modo, o caráter transversal e cooperativo do papel das políticas públicas de modo sistêmico revela similaridades, que projetam sinais de propriedades no campo do enfrentamento.

Não obstante, na utilização de instrumentos pautados pelas parcerias desta estirpe também residem diferenças, quando entremostam a forma pela qual são formuladas no âmbito nacional das respectivas políticas públicas.

Ao contrário do Brasil, a Espanha articula com organismos e organizações não estatais o poder de comando na gerência sobre a atuação quase que exclusiva junto à assistência e proteção às vítimas do tráfico, o que implica a existência de inúmeras organizações da sociedade civil especializadas em intervir junto a sobreviventes de tráfico e defender seus direitos como mecanismo. Deste modo, o panorama instalado revela o deslocamento de competências originárias do Estado, ao exercício de atores privados.

⁵⁰ BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. Relatório de Gestão 2019. Brasília, 2019.

Sinaliza-se a confirmação disso, a partir do informe final de avaliação da referida política:

pesar de la diversidad de actuaciones y de la presencia española en los foros internacionales, se advierte una participación en general más reactiva que proactiva, en respuesta a convocatorias internacionales o a solicitud de información para contextos internacionales, y marcadamente parcial, al producirse fundamentalmente desde órganos policiales y judiciales o desde el entorno de las ONG, así como bilateral entre determinados órganos y las instancias internacionales.(ESPANHA, 2018, p. 112).⁵¹

Neste anseio, questiona-se o quão empenhada a nação está para desenvolver medidas que fomentem os direitos humanos ao público-alvo, bem como oportunizar estratégias que fazem jus aos indicativos indenitários das vítimas de tráfico, de modo a minimizar a situação de suscetibilidade atrelada à vulnerabilidade, bem como diariamente submetida pelas violências múltiplas e recorrentes no contexto do tráfico para exploração sexual.

É corolário que, a principal estratégia na consecução das ações de caráter assistencial e proteção às vítimas esteja pautada pela atuação das organizações. Estas, divididas em dois grupos, o primeiro integra as organizações sem fins lucrativos, beneficiárias de subvenções específicas no tratamento; a segunda decorre daquelas que integram o pleno do Foro Social contra o tráfico enquanto membros, a principal decorre da Rede Espanhola contra o Tráfico de Pessoas e sua jornada teve início em 2004/2005, atualmente formada por mais de 25 organizações, que unem os esforços para promover atenção integral (social, psicológica, jurídica, saúde, alojamento e etc), de modo a fazer jus às ações assistenciais e de proteção às vítimas deste crime.

Nesta mesma perspectiva, existem outras organizações que também exercem papel nuclear na execução de assistência integral, correlaciona-se no Quadro 13, a seguir, com as principais organizações e associações existentes:

⁵¹ESPANHA, Ministerio de Igualdad. Evaluación del Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual (2015-2018). Informe Final. Madrid, 2018. Tradução: Apesar da diversidade de ações e da presença espanhola em fóruns internacionais, a participação em geral é mais reativa do que proativa, em resposta a chamadas internacionais ou pedidos de informação para contextos internacionais, e marcadamente parcial, pois ocorre principalmente de órgãos policiais e judiciários ou de ambiente das ONGs, bem como bilateral entre determinados organismos e organismos internacionais.

Quadro 13: Principais associações e organizações que atuam na Espanha ao combate do tráfico de mulheres para exploração sexual

ENTIDADES	OBJETIVOS CENTRAIS
PROYECTO ESPERANZA	Atua desde 1999, desenvolvendo programa de apoio integral para mulheres vítimas de tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual, principalmente prostituição.
RED CÁNTABRA CONTRA EL TRÁFICO DE PERSONAS Y LA EXPLOTACIÓN SEXUAL	É formada por 25 associações e organizações de Cantábria que atuam juntas contra o tráfico de seres humanos desde 2003.
CRUZ ROJA ESPAÑOLA	Promove ações pautadas pela solidariedade e bem-estar social de caráter assistencial.
ASOCIACIÓN PARA LA PREVENCIÓN, REINSERCIÓN Y ATENCIÓN DE LA MUJER PROSTITUIDA	Desempenha papel de atenção integral às vítimas do tráfico de pessoas para exploração sexual ou que estejam em situação de risco.
ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN SOBRE TEMAS IBEROAMERICANOS (AIETI)	Trabalham com ações de prevenção, sensibilização e informação contra as mais diferentes formas de violência de gênero.
ACCEM - ASOCIACIÓN COMISIÓN CATÓLICA ESPAÑOLA DE MIGRACIÓN	Os recursos oferecidos às vítimas de tráfico de pessoas são: Informação e derivação aos recursos de abrigo; Assistência jurídica e psicológica em temas de asilo e legislação de estrangeiros para mulheres vítimas de tráfico independentemente do tipo de exploração (trabalhista, sexual, etc.)
MÉDICOS DEL MUNDO (MDM)	Desenvolve 28 projetos em 12 Comunidades Autônomas espanholas para prestar assistência a mais de 20.000 pessoas que estejam excluídas da sociedade. Todos os programas de assistência social e de saúde atendem a qualquer pessoa em situação de vulnerabilidade, sejam vítimas de tráfico de pessoas ou não.
APRAMP	Entidades que desenham com amplitude geográfica a assistência a mulheres e crianças vítimas do tráfico para exploração sexual

Fonte: Informe de Evaluación Final del Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual (2015/2018).
Autoria própria.

Compulsando os acontecimentos, pelo II Plan Integral endossa-se a conclusão pautada, em tese, pela centralidade na atuação destas entidades sobre a execução de ações que fomentem a proteção integral das vítimas pela narrativa assistencial. Se não, vejamos:

(...)la labor de estas organizaciones especializadas vá más alla de la intervención

con las víctimas identificadas formalmente, ya que realizan una importante labor de acercamiento esencial para la mejora de la detección de posibles víctimas, proporcionando un espacio de confianza y los recursos necesarios para su atención integral, entre otros, alojamiento seguro, atención sanitaria, atención psicológica, atención psiquiátrica, otros recursos sociales, educativos y de formación, así como recursos para la inserción sociolaboral, de asistencia jurídica, de interpretación o para facilitar el retorno voluntario. (ESPANHA, 2015, p.59)⁵²

Imperioso destacar que pelo desenho acima, a atuação dos atores governamentais fica adstrito a três situações gerais: em caráter complementar, fiscalizatório e avaliativo, frente à atuação das parcerias firmadas com o setor privado; na órbita da repressão do crime, atrelado à execução do poder de polícia pelas autoridades competentes; e na ordem financeira, estimada na monta de €100.000 (cem milhões de euros), em que grande parte desse montante é destinado para a atuação destas parcerias público-privado na toada da proteção das vítimas identificadas, bem como informativa, com a criação de campanhas, conferências e fóruns para articulação da conscientização do tráfico, especialmente com o intuito de desestimular o consumo.

Sob esta engenharia analítica, de acordo com os arranjos desenhados pelo II Plan Integral, em tese, o desempenho destas operações estatais no enfrentamento localiza-se, de forma predominante, pela atuação conjunta dos Ministérios de Igualdad; Justicia; Interior; Inclusión; Segurid Social y Migraciones; Política Territorial y Función y Función Pública, por meio de Unidades de Coordenação e Violência sobre a mulher nas respectivas delegações e subdelegações do Governo e das Direções Insulares.

⁵² ESPANHA, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. II PLAN INTEGRAL LUCHA CONTRA LA TRATA. Madrid, 2015. A atuação dessas organizações especializadas vai além da intervenção junto às vítimas formalmente identificadas, pois realizam uma importante tarefa de divulgação, que é essencial para melhorar a detecção de possíveis vítimas, proporcionando um espaço de confiança e os recursos necessários para sua investigação. Outros, alojamento seguro, cuidados de saúde, cuidados psicológicos, cuidados psiquiátricos, outros recursos sociais, educativos e formativos, bem como recursos para inserção sociolaboral, assistência jurídica, interpretação ou para facilitar o regresso voluntário.

No trato sobre a fiscalização e repressão indicada, o Estado atua a partir do impulso do Ministério del Interior e visa identificar, em cada território de interlocutores da Polícia Nacional e Guarda Civil, o funcionamento das gestões estratégicas estabelecidas para o combate e a coerção do crime, estabelecendo a ponte de conexão e colaboração.

Diante de tais inserções, tal desídia do Estado na assunção de medidas mais robustas e proativas, implica no total destempero com o alcance do conteúdo já resgatado por Heidemann (2009) de que “[...] a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, promover políticas públicas”.(HEIDEMANN, 2009, p.31). Isso porque a visão multicêntrica na formulação e atuação dos planos é fundamental e importante para o deslinde de resultados satisfatórios, desde que o cenário não aponte para ações Estatais pautadas pela natureza de ordem residual.

Razão pela qual, o informe final de avaliação e continuidade da política indica que entre os anos de vigência do II Plan Integral, não se pode estabelecer se tais dispositivos formulados fazem jus à melhoras evolutivas no processo de detecção e proteção das vítimas de tráfico. Por conseguinte, revelam-se inconclusas e incertas as ferramentas de formulação para este fim. Veja-se a informação, à luz do Plan de Evaluación: “Por el momento no se pueden señalar datos de detección y atención que permitan establecer si realmente estos dispositivos están mejorando el proceso de detección y protección de las víctimas de trata con fines de explotación sexual.” (ESPANHA, 2018, p. 181).⁵²

⁵²ESPANHA. Ministerio de Igualdad. Evaluación del Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018 Informe Final. Madrid, 2018.

Assim, constata-se a necessidade de alterar os rumos das estratégias constituídas para aprimorar e responder os anseios do público-alvo, considerando de modo efetivo a situação e as peculiaridades das vítimas, à luz de uma perspectiva interseccional. Transporta-se, de modo reiterado, a conexão com o entendimento de Deubel (2007, p.77) no que diz respeito à formulação da política, especialmente ao estabelecimento de metas, pois se trata de tarefa complexa, sobretudo em situações em que se deve considerar elementos qualitativos, bem como nos casos politicamente indesejáveis, em função da baixa probabilidade de se consumir o sucesso da qualidade da política pública.

Isso não é tudo, pois em razão da complexidade do crime, tais como – centenas de rotas de aliciamento, dinâmica de desmembramento, entre outras situações, que acabam por dificultar a descoberta do crime organizado, revelando a necessidade de atuações policiais na repressão, visando diversos prismas e perspectivas das autoridades competentes no sentido de coibir as ações infratoras.

Na ótica do Brasil, o II Plano goza de atuação de entidades e organizações não governamentais para o aporte do enfrentamento, entretanto, em caráter suplementar e alinhados à questão da intersetorialidade. O destaque alinha-se, na primeira Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil, também conhecida por PESTRAF (2002), conduzida por meio da articulação de ONGS brasileiras e universidades, com evidente apoio entre o plano internacional e do governo federal, por intermédio da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ).

Destaca-se a conexão enraizada com os ensinamentos outrora mencionados de Howlet, Ramesh e Perl (2013, p.77), quando abordam o tema políticas públicas atrelado à ideia de um processo técnico-político, com o escopo de compatibilizar objetivos e meios entre determinados atores sociais, que, por conseguinte, essas políticas seriam ações intencionais de governos, articuladas com objetivos e meios para alcançá-los, independentemente interligados ou não, bem como precários ou não.

Ademais, identifica-se que grande gestão administrativa para promover a proteção integral das vítimas encontra guarida, em maior destaque, na atuação de um modelo institucionalizado de gestão constituído pelo CONATRAP (Conselho Nacional de Tráfico de Pessoas), compostos por 16 Núcleos de Enfrentamento de Pessoas e Postos

Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante, espalhados pelos entes estaduais e municipais da nação brasileira.

Percebe-se que, consoante mencionado em capítulo anterior, núcleos são elementos fundamentais para alargar ações e potencializar, de modo integral, os três eixos estratégicos de atuação da política e sua implementação causa impactos importantes no enfrentamento desta mazela. Vislumbra-se que os núcleos, atualmente, estão dispostos em 16 Estados da Federação: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e DF.

Prosseguindo, os Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Imigrante (PAAHMs), estão situados nos principais locais de entrada e saída do território brasileiro, em tese situam-se em locais de grande mobilidade de pessoas, tais como aeroportos, portos e rodovias. Sinaliza-se também que, ambas unidades referidas contam com equipes interdisciplinares para o atendimento humanizado às vítimas ou em potencial de tráfico de pessoas.

Considerando o período de vigência deste plano, existem postos avançados nos Estados de SP, RJ, CE, AM, bem como Posto Avançado de Direitos para Viajantes, no município de Belém, no Pará.

Destarte, essa engenharia de administração dialoga dentro da articulação institucional maior denominada “Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, a qual atua na interlocução intersetorial com todos os atores envolvidos, com o propósito de projetar respostas e possíveis perspectivas de ações destinadas ao enfrentamento do crime e identificar a realidade social, permeada por essas mulheres vulnerabilizadas e invisibilizadas pela sociedade e pelo Estado. Neste compasso, as atividades dos atores institucionais são desenhadas e aplicadas, partindo da atuação estatal, com a interlocução de parcerias com demais atores privados, não o reverso.

No âmbito do Ministério da Justiça, utilizando o instrumento baseado pela parceria com a Infraero, UNODC e SPM, divulga no âmbito Nacional, campanha cujo slogan é “Tráfico de Pessoas. Ajude o Brasil não Cair nessa Armadilha”, a fim de conscientizar as pessoas sobre a ocorrência desse tipo de crime e estimular a denúncia. Sua projeção invadiu todos os meios midiáticos, a título de exemplo: televisivos, radiológicos radiodifusores, assim como em banners, panfletos, revistas e jornais.

Outrossim, elenca-se a atuação do Ministério da Saúde, na tentativa de diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos, desenvolvendo uma Rede Nacional de Núcleos de Prevenção de Violências e de Promoção à Saúde, mediante portaria ministerial. Visa-se fomentar a articulação intersetorial entre Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde para conscientizar pessoas, potencialmente vítimas, acerca do tráfico de pessoas.

Lembrando que em apenas alguns desses núcleos a temática *tráfico de pessoas* foi inserida na pauta de atuação.

Compulsando os acontecimentos, tais considerações apontam que ambos os países articulam parcerias com o fomento do enfrentamento do crime, entretanto, sob as peculiaridades de cada qual. Na Espanha, a atuação de ONG'S, associações e demais organismos é mais evidente, o que ao mesmo tempo restringe o alcance de atuação da política e atrai responsabilidades que deveriam ser exercidas também pelos atores institucionais. Além disso, pelos arranjos internacionais instituídos, em função de ser membro da União Europeia,⁵² há o condicionamento do país no sentido de formular outros protocolos, convenções para além do Protocolo de Palermo, o que configura em maior obrigatoriedade na confirmação e realização das disposições pré-estabelecidas e deliberadas pelo bloco europeu.

⁵² Medida 143 do II Plan Integral: Fomento de la coordinación entre los órganos encargados de dar cumplimiento a las obligaciones de información en materia de trata de seres humanos ante organismos internacionales (NNUU, Consejo de Europa, OSCE, UE, etc.)

Não obstante, no Brasil a realidade de cooperação internacional e nacional com a constituição de parcerias apresenta-se em caráter complementar às ações do governo, o qual detém o protagonismo neste espectro.

Entretanto, dada a complexidade deste crime, o fio condutor para o seu enfrentamento implica na construção de três elementos: A1, a dinâmica da necessidade de implementar políticas setoriais específicas para tratar do tema tráfico internacional de mulheres, para que se verifique todos arranjos imprescindíveis ao seu enfrentamento consistente; A2, participação social e vontade política para modificar o parâmetro cultural destinado à mulher, enraizada no entendimento machista e de submissão da mulher ao homem, pois enquanto isso não despertar, as ações destinadas ao enfrentamento do tráfico terão teor mais propagandista sem resolver o mérito da mazela.

Por fim, o elemento-chave implica em desenvolver mecanismos que ofertem à população vulnerável condições mínimas à fruição de uma vida saudável, longa, com educação e dignidade. Ocorre que, conforme já dito, é necessário aplicar ações em redes com outras políticas públicas para promover isso.

Destarte, há muito caminho a percorrer com II PNETP para demarcar um desenho razoável de mecanismos, que possibilitem a um patamar razoável de justiça social às potenciais e vítimas do tráfico humano. Ato contínuo, não há como definir resultados concretos e seguros no atual estágio intermediário da política, mas apenas compreender que alguns degraus estão sendo superados ao enfrentamento deste crime de natureza crônica e desumana e muitos tantos padece de resolução.

5.3 Das semelhanças e diferenças baseadas na ferramenta Informação no eixo estratégico Repressão, Prevenção e Assistência

A questão de maior incidência no que tange às ações de informação, diz respeito à construção de campanhas de comunicação, cujo intuito é promover e publicizar o assunto sob a tutela de diversas fontes midiáticas. Deste modo, sob este traço, identificam-se questões de convergência e ao mesmo tempo de divergências.

O ponto focal de similitude entre as políticas públicas brasileiras e

espanholas, de forma categorica, atrela-se à campanha “coração azul”, realizada enquanto meta napolítica nacional brasileira. Isso porque a Espanha, em junho de 2010, foi o primeiro país europeu a aderi-la. No seu lançamento participaram a ministra da igualdade espanhola, Bibiana Aído, a embaixadora da Boa Vontade da UNODC Mira Sorvino e o Diretor Executivo Antônio Maria Costa. Assim, vale a pena transcrever a consagração disso, através da divulgação realizada pela UNODC (2010).

A Espanha é o primeiro país europeu a aderir à Campanha Coração Azul contra o tráfico de seres humanos, no momento em que um novo relatório do UNODC mostra que o tráfico de pessoas é um dos negócios ilegais mais lucrativos na Europa. Segundo o relatório, os grupos criminosos estão lucrando em torno de € 2,5 bilhões por ano com a exploração sexual e o trabalho forçado. (UNODC, 2010, p.44).

Sinaliza-se que este movimento é uma das pontes de cooperação internacionalchanceladas em sede preventiva e assistencial na defrontação desta mazela, especialmente porque a campanha envolve, diretamente, a promoção de ações instituídas pelos atores brasileiros, encarregados na conscientização do alcance do tráfico humano.

A campanha internacional “coração azul”, a qual faz parte de uma das metas do plano e foi implementada em parceria com a UNODC e MJ, cujo objetivo é conscientizar a importância da coibição deste crime que atenta contra a dignidade humana ao maior número de pessoas, bem como estabelecer o “coração azul” enquanto símbolo internacional do tráfico de pessoas, na magnitude como a fita vermelha representa o símbolo da HIV/AIDS.

Foi aderida pelo Brasil em 2013 e conta como embaixadora a cantora Ivete Sangalo, sua divulgação é um grande passo para sensibilizar a população sobre os impactos deste crime crônico e nefasto, que atenta contra a dignidade humana, com o lema “Liberdade não se compra. Dignidade não se Vende. Denuncie o Tráfico de Pessoas”. Assim, constitui-se o 30 de julho como dia mundial contra o tráfico humano.

O alinhamento internacional, no que diz respeito à campanha, indica o fomento da conscientização deste crime em uma escala maior, evidenciando o alcance sobre assunto em escala global. Razão pela qual, permite vislumbrar o

caráter democrático e ampliar o apoio à causa na luta contra o crime, assim como endossado pelo manual de luta contra o tráfico emitido pela UNODC (2010, p.01) “La coordinación internacional es una condición para el éxito de cualquier respuesta a la trata de personas”. Em paralelo, identificam-se divergências no propósito de outras campanhas entre as ações formuladas pelas respectivas nações, objeto da presente análise, como intuito à conscientização e assistência contra o crime referido. O que potencializa a análise sobre os seus desdobramentos distintos.

No Brasil, a grande maioria das campanhas informativas fomentam o conhecimento e clarificam a maneira pela qual as redes de aliciamento atuam, ou seja, pretende-se levar à ciência, visando atingir o público-alvo: potenciais vítimas sobre os possíveis *modos operandi*⁵² das redes de aliciamento. Para tanto, a mídia projeta possíveis questões que estimulem a reflexão e possam prevenir a ocorrência do crime, assim como movimentar pontes de comunicação, como por exemplo, disque 180, a fim de retirar a vítima da situação de exploração e a semana de mobilização contra o tráfico de pessoas, realizada na última semana do mês de julho. Em todas elas, o objetivo é articular o acesso à informação para as possíveis vítimas, frases como: “se alguém oferecer casa, comida e roupa lavada no exterior, desconfie”; “primeiro eles tiram o passaporte, depois a liberdade”; “gente não é mercadoria”.

Ocorre que, na maioria das vezes, a Espanha instiga a questão atrelada à informação com o uso de campanhas destinadas ao “consumidor da prostituição”, isto é, parte-se da tentativa de desestimular o consumo à prostituição para combater o tráfico de mulheres. Emblemas como: “cada vez que pagas, estás invirtiendo em máfias, extorsión, vejaciones... Si no toleras, lo fomentas. Si lo denuncias ayudas a liberarlas. Si te aprovechas, eres cómplice”⁵³. Pelo uso da hermenêutica percebe-se que a lógica estabelecida pela Espanha está imbricada, por ser o país que mais consome a prostituição na União Européia. Considerando que, de acordo com o II Plan Integral (2015, p. 36) as atividades ilegais indicam o total de 0.87% do PIB (produto interno bruto) da Espanha e a prostituição corresponde 0.35%, ou seja, 3.700 milhões de euros, por conseguinte, o enfrentamento do tráfico atenta-se para desestimular o consumo disso.

⁵² É uma expressão em latim que significa “modo de operação”.

À luz disso, ainda de acordo com a política em tela, estima-se que o meretrício forçada seja o principal destino das vítimas do tráfico, para fins de exploração sexual, na Espanha. Razão pela qual, as ações e metas atribuídas no plano estão iluminadas também por este viés de combate, afinal de contas de acordo com os dados do II Plano número de mulheres em situação de prostituição no país, em 2015, era de 45.000. Atualmente, em 2022, esses dados estimados chegam à monta de 300 mil mulheres de acordo com matéria da BBC News Brasil.⁵⁴

Ocorre que, o cenário é mais profundo e campanhas estratégicas que visem o não consumo à “vida fácil”⁵⁵ encontram desenhos efetivos rasos, frente as inúmeras situações que vítimas são tratadas como criminosas pelo simples fato de serem obrigadas a prostituir-se. Assim, centralizar medidas sob esse condão, pode impactar na desídia de outras situações de exploração sexual que não se revelem explicitamente às situações de prostituição, ou seja, os locais de fiscalização não podem estar canalizados apenas em boates e casas noturnas onde há a prática do meretrício. Talvez isso explique a relativização sobre a eficiência dos resultados das políticas de enfrentamento neste país.

Além disso, essa forma de agir extremamente restrita, implica em deduções equivocadas de que tráfico de mulheres subsiste em função do exercício da prostituição. Por conseguinte, agrava-se a situação ainda mais, corroborado pelo aumento da marginalização e da exclusão dos direitos e garantias fundamentais a esse público já esquecido, prova disso está inserida entre as conclusões do II Plan Integral (2015, p. 181).

⁵³ Tradução própria: cada vez que você paga, você está investindo em máfias, extorsão, assédio... Se você não tolera, você incentiva. Se você denuncia, você ajuda a libertá-los. Se você aproveitar, você é um cúmplice.

⁵⁴ BBC NEWS BRASIL: disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-58952668> acessado em junho de 2022.

⁵⁵ Expressão pejorativa, esdrúxula e repleta de machismo ao referir-se às prostitutas. Utilizada nesse momento para reforçar o apelo de mulheres invisibilizadas e estigmatizadas pela sociedade por estarem nesta condição de profissional do sexo.

Revisar una vez más el tratamiento del Código Penal al proxenetismo, por considerar que éste es el concepto clave para conseguir un tratamiento más eficaz en la prevención y en el castigo de la trata. (ESPANHA, 2015, p.181)⁵⁶.

Nesta linha de raciocínio, seria dizer que o fenômeno geral da prostituição é a causa e consequência da existência de tráfico para exploração sexual. Tal questão é endossada quando o primeiro ministro da Espanha, Pedro Sánchez, propõe em 2022, projeto de lei que possibilita criminalizá-la, punindo com penas de multa e prisão a cafetinagem e aqueles paguem pelo serviço da lascívia lucrativa, como ferramenta de combate ao tráfico de mulheres⁵⁷.

Ademais, Nuria Cordero Ramos (2012), dialoga com essa questão ao mencionar que:

La trata de personas con fines de explotación sexual no es lo mismo que es tráfico ilegal de migrantes ni tampoco se corresponde exactamente con la prostitución. Conviene aclarar que son numerosas las víctimas de trata con fines de explotación sexual que ejercen la prostitución, sin embargo conviene dejar claro, que no todas las mujeres que ejercen la prostitución son víctimas de trata. (RAMOS, 2012, p. 203).

No campo da prevenção privilegia-se inspecionar, pela via administrativa, mulheres em situação de risco em locais usualmente para o exercício da prostituição, realizados, especialmente, pelos dados constituídos pelo Centro de Inteligência Contra el Terrorismo y el Crime Organizado (Ministério do Interior), bem como dos dados realizados pela Delegación del Gobierno contra la Violência de Género.

⁵⁶ ESPANHA – Ministério de Igualdad. II Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres e Niños con fines de Explotación Sexual. Madrid, 2015.

⁵⁷ G1, MUNDO. Matéria disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/06/07/espanha-considera-projeto-de-lei-para-castigar-clientes-da-prostituicao.ghtml> Acesso em 23/06/2022.

Por conseguinte, vale transcrever que esta política está plasmada em um dos objetivos centrais:

La situación de la prostitución en España como principal destino de las víctimas de trata con fines de explotación sexual. Cabe señalar que, a este respecto, ante la elaboración del nuevo Plan se hizo un gran esfuerzo por conocer dicha situación, a pesar de la dificultad que ello supone por la naturaleza y las características de los contextos de la prostitución. (ESPANHA, 2015, p. 5)⁵⁷.

Nesta toada, vale ressaltar que dentre os arranjos de metas e ações formuladas pelo II Plan Integral, a política objetiva criminalizar aquele que utilizar os “serviços” sexuais impostos à vítima, cuja responsabilidade de fiscalização centraliza-se prioritariamente nas autoridades policiais.

Aprofundando esta camada percebe-se que o traço gênero não está escancarado pelo simples fato de envolver mulheres, mas por estar diante de operações que envolvem as assimetrias de poder, instauradas em razão de envolver a categoria do feminino, da sua objetificação e tornadas verdadeiras mercadorias de consumo, cujo desdobramento ultrajado de violência, entendida como aquela resgatada por Maria Stela Grossi Porto (2010), de caráter múltiplo e relacionada enquanto meio de imprimir a “manifestação de não cidadania, de manifestação de insegurança, do medo. etc.”(PORTO, 2010, p. 21).

Sob essa perspectiva, a narrativa do II Plan ao configurar e considerar as desigualdades sociais, a vulnerabilidade das vítimas e sobretudo o prestígio aos direitos humanos é colocada em “xeque”, conforme colaciona-se abaixo:

⁵⁷ESPANHA, **II Plan Integral da Lucha Contra la Trata De Mujeres Y Niñas, con Fines de Explotación Sexual**. Madrid, 2015. Tradução livre: A situação da prostituição na Espanha como principal destino das vítimas de tráfico para exploração sexual. Note-se que, neste sentido, antes da elaboração do novo Plano, foi feito um grande esforço para compreender esta situação, apesar da dificuldade que isso acarreta devido à natureza e características dos contextos de prostituição.

Situa a **promoción de los derechos humanos y la protección de las víctimas** como su objetivo central. Así el Plan se construye desde una perspectiva centrada en la protección y promoción de los derechos humanos, colocando a la posible víctima en el centro de todas las actuaciones, por encima de otros intereses u objetivos. Y en este contexto, no podemos obviar que el destino de las víctimas de trata con fines de explotación sexual son los entornos de la prostitución - asociados a la violencia, la marginalización, la dificultad económica, el abuso y la desigualdad - donde se detecta a sus víctimas.(ESPANHA, 2015, p. 5)⁵⁷.

Isso porque, a realidade das vítimas não está apenas em ambientes de prostituição, bem como deve considerar, conforme menciona Boaventura Santos (1997, p.20) sobre os direitos humanos “têm de ser reconceptualizados como multiculturais. O multiculturalismo, tal como eu o entendo, é pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local”. (SANTOS, 1997, p.20)

Além disso, o procedimento de fiscalização pela política, atrelado ao exercício da prostituição, pode inebriar uma realidade pautada pela discriminação destas mulheres, pelo simples fato de estarem exercendo-a com documentação irregular ou mesmo indocumentadas, sob o pretexto de estarem averiguando mulheres em situação de risco de tráfico, quando na realidade envolve, na substância, restrições de trânsito de pessoas a pretexto de uma política migratória. Esteban Juan Pères Alonso (2011, p.264) sinaliza tal questão da seguinte maneira:

Con este delito se ha venido manteniendo un enfoque trafiquista de ambos delitos que han sido confundidos y mezclados interesadamente con el objetivo de frenar la avalancha de inmigrantes que han llegado a España en la última década, aunque con el pretexto de proteger a las víctimas de la trata.(...) se ha criminalizado la pobreza y los actos de solidaridad con los inmigrantes, pues se ha terminado castigando todo trato con personas en situación irregular⁵⁸.(PÉREZ-ALONSO, 2011, p.264).

⁵⁷ ESPANHA, **II Plan Integral da Lucha Contra la Trata De Mujeres Y Niños, con Fines de Explotación Sexual**. Madrid, 2015. Tradução livre: Coloca como objetivo central a promoção dos direitos humanos e a proteção das vítimas. Assim, o Plano é construído a partir de uma perspectiva voltada para a proteção e promoção dos direitos humanos, colocando a possível vítima no centro de todas as ações, acima de outros interesses ou objetivos. E nesse contexto, não podemos ignorar que o destino das vítimas de tráfico para fins de exploração sexual são ambientes de prostituição - associados à violência, marginalização, privação econômica, abuso e desigualdade – onde se detecta as suas vítimas.

Prova disso é o relato pelo Correio Braziliense, em 18 de março de 2013, com o título “Máfia mata 20 mulheres por ano”:

(...)a história de Letícia Peres Mourão é incomum, porque foi um dos raros casos de mulher escravizada na Europa que teve a coragem denunciar seus agressores. No entanto, muitas brasileiras tiveram um fim trágico como o dela. Aos 31 anos, Letícia morreu com um tiro na cabeça, no Guará, em 2008. Tantas outras foram assassinadas sem sequer conseguir voltar à terra natal. Goianas, como ela, são as maiores vítimas das máfias da prostituição internacional. Em média, 20 brasileiras são assassinadas anualmente no exterior em consequência da exploração sexual. Somente em 2012, sete goianas fizeram parte dessa estatística. O órgão estima que haja de 2,5 mil a 3 mil goianas vivendo da prostituição na Europa, de forma voluntária ou forçada. A Espanha, onde Letícia viveu sob o regime de escravidão, é o principal destino das prostitutas goianas desde os anos de 1990. As organizações criminosas espanholas e portuguesas se concentram nos estados do Centro-Oeste, segundo investigações da Polícia Federal. (CORREIO BRAZILIENSE, 2013, p.17)⁵⁹

Resta evidenciado que, em uma sociedade estruturalmente machista, patriarcal e heteronormativa, como são as sociedades do Brasil e da Espanha, as redes de aliciamento enxergam um “mercado sexual” promissor às pessoas, focando em mulheres que estejam em posição duplamente vulnerabilizadas, ou seja, decorrente do ambiente social, que atinge a todas e todos por questões de ordem estrutural das camadas sociais, bem como aquela cujo traço envolve a vulnerabilidade sexual, pautada para o abastecimento do objeto de apropriação masculina e fonte de lucro, na lascívia lucrativa. Sob essa perspectiva, o tráfico de mulheres pode ser encarado na visão de Kempadoo (2005), da seguinte forma:

(...)discurso e como prática que emergem das intersecções de relações de poder estatais, capitalista, patriarcais e racializadas com a operação de atuação e desejos das mulheres de darem forma às próprias vidas e estratégias de sobrevivência e vida (KEMPADOO, 2005, p. 61)

N.A. Com este crime, manteve-se uma abordagem de tráfico para ambos os crimes, que foram confundidos e misturados com o objetivo de deter a avalanche de imigrantes que chegaram a Espanha na última década, embora com o pretexto de proteger as vítimas do tráfico. (...) A pobreza e os atos de solidariedade com os imigrantes foram criminalizados, já que todo trato com pessoas em situação irregular acabou sendo castigado.

⁵⁹ SENADO, Correio Braziliense. Máfia mata 20 mulheres por ano. 2013, p.17 Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/58279/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 05/07/2022.

Assim, são mulheres que permanecem invisibilizadas e obrigadas estruturalmente a estabelecer táticas de sobrevivência, ainda que diametralmente opostas aos signos tutelados pelo discurso universalista dos direitos humanos e desdobrados em ações de políticas públicas, que atingem apenas o aspecto normativo e não invadem as camadas mais profundas e vulnerabilizadas.

Não obstante, à luz de um panorama positivo, as estratégias e o comprometimento dos atores políticos nesse enfrentamento são, sem sombra de dúvida, os pontos de partida de uma longa jornada capaz de combater este crime de magnitude planetária e extremamente complexo de ser capturado.

Nesse sentido, na perspectiva pautada pela formulação do II Plan Integral, a priori, leva-se em consideração a aplicação de recursos do governo ao terceiro setor para identificar as vítimas, considerando sua origem, características culturais, sociais, religiosas, étnicas e identitária, sobretudo aquelas vítimas, cuja nacionalidade de origem esteja em maior proporção na Espanha:

la colaboración de las entidades del Tercer Sector vinculadas a la materia dela trata con entidades similares en aquellos países de donde proceden la mayoría de las víctimas tratadas en España: Rumanía en primer lugar, pero también Paraguay, Brasil, Nigeria o China.(ESPANHA, 2015, p. 190).

Nota-se que o Brasil continua sendo um dos países que mais abastece o mercado clandestino do tráfico de mulheres, para a exploração sexual na Espanha. E o reverso também é verdadeiro, pois de acordo com as pesquisas existentes no Brasil, sobretudo no relatório do II PNETP, o destino final da maioria das brasileiras, vítimas de tráfico encontra guarida na Espanha (Relatório sobre o Tráfico de Pessoas, 2013, p.134).

Entretanto, compulsando os acontecimentos fáticos percebe-se que, na grande maioria dos casos, as vítimas do Tráfico são iludidas com falsas propostas de emprego que fogem da prostituição. Geralmente, o trabalho a ser realizado é a prestação de serviços domésticos e artísticos. Cumpre colocar que, em regra, as vítimas estão inseridas em um contexto socioeconômico hipossuficiente, ou seja, padecem de recursos a garantir condições financeiras mínimas de vida. A idade da mulher gira entre 18 e 28 anos, normalmente solteira, a fim de que seja mais fácil o seu deslocamento para outros lugares do mundo. Além disso, muitas vezes, jamais haviam exercido a

profissão do sexo no Brasil.

Diante disso, pode-se concluir em linhas gerais que, a faixa etária de maior incidência às vítimas do tráfico atinge mulheres jovens e solteiras, com escolaridade baixa e residentes, principalmente, na zona urbana. Prosseguindo nessa esteira de raciocínio, registra-se que, principalmente, na Região Nordeste, o perfil da mulher não se coaduna com o mencionado acima, tendo em vista que o tráfico ocorre, primordialmente, com mulheres já envolvidas pela prática da lascívia lucrativa.

Sinaliza-se, para efeitos criminais, que a mulher cuja profissão seja desenvolvida como prostituta no território nacional e que, posteriormente, venha a exercê-la meramente sozinha fora do Brasil, não constitui crime de tráfico de pessoas, vez que a prática da prostituição não mais é prevista como um ilícito penal, ao contrário, esta é reconhecida e está catalogada no Brasil sob item 5198-05 da Classificação Brasileira de Ocupações, de igual modo ocorre na Espanha.

Dessa forma, apenas irá configurar-se crime de tráfico de pessoas na medida em que houver a figura do agenciador, rufião, pela linguagem jurídica e gigolô, pela linguagem coloquial da sociedade, que promova, intermedeie ou facilite os trâmites necessários para o desempenho da função fora do país, tendo em vista que o crime é tipificado tão somente nesta circunstância.

Dessa forma, segundo o I Diagnóstico Sobre o Tráfico de Seres Humanos - São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará (2004), há três vertentes do aliciamento quando constituído para fins de exploração sexual de pessoas no âmbito externo.

A primeira ocorre quando a vítima do tráfico, ao chegar no país de destino, é aprisionada em uma sala em condições que mais se assemelham à época da escravatura, sendo restringida, completamente, no seu direito de liberdade. É neste local que ela receberá seus clientes para que possam desfrutar das suas vestes. Necessário demonstrar que as condições de vida são miseráveis e o tratamento dado à vítima atinge de forma brutal o seu lado psíquico.

Outro tipo ocorre quando o rufião, depois de consumado o tráfico, consegue estabelecer uma relação de dependência para com a vítima, tendo em vista que ela, em momento algum, têm a intenção de retornar ao país de origem de forma fracassada. Somado a isso, sofrem constantes ameaças de morte aos seus familiares e a elas, caso não venham a desempenhar corretamente os serviços sexuais. De outra banda, são lhes retidos os passaportes e, desde o princípio, assumem dívidas ocasionadas pelos gastos

que o aliciador desprende pelas passagens aéreas e estadias.

Cacciamali e Azevedo (2006, p. 36) aludem acerca disso de modo exemplar, vejamos:

O tráfico humano ocorre quando há uma motivação da vítima para emigrar, podendo ser a busca da mobilidade social devido ao desemprego, por exemplo, ou a fuga de perseguição política, problemas policiais, familiares e outros. Por outro lado, é necessária a presença de intermediários, recrutadores, agentes, empreendedores e até de redes do crime organizado, que por um lado agem no imaginário das vítimas, contribuindo para a formação de suas expectativas positivas para emigrar, e, por outro, conduzem-nas ao local de destino. Nesse sentido, o aliciador busca engajar pessoas em atividades e/ou trabalhos nada afeitos às normas laborais, tendo como único propósito a sua exploração. Frequentemente, as vítimas são enganadas e incitadas com promessas de uma vida melhor, através das mais variadas ofertas de emprego. Porém, uma vez deslocadas para o local do emprego e isoladas, podem ver cerceada a sua liberdade. As vítimas em geral se percebem envolvidas em servidão por dívida, submetendo-se à prostituição, outras formas de exploração sexual, e ao trabalho forçado, em uma condição análoga à da escravidão [...]. (CASSIAMALI E AZEVEDO, 2006, p. 131-132).

Destarte, o desempenho da função sexual ocorre de forma voluntária pelas vítimas, vez que, antes mesmo da consumação deste crime, o agenciador já as teria seduzido plenamente. Nesta situação, ele utiliza mecanismos a fim de que as façam crer na normalidade em praticar as condutas libidinosas. Como a vítima encontra-se extremamente apaixonada termina por ceder a todos os ditames estabelecidos pelo aliciador.

Neste estágio, é importante transpor a questão correlacionada com a violência simbólica, articulada nos capítulos antecedentes, pois é o tipo de violência perpetrada pela linguagem, cuja manipulação neutraliza e naturaliza a conduta do agressor, de modo que a vítima não consegue conectar a situação vivida como uma forma de violência.

Por conseguinte, o II Plan, formula diretrizes para os departamentos específicos, com destaque MSSSI, MEYSS, MJUS, MAEC, MINT, FGE, CGPJ⁶⁰ e organizações especializadas, como propósito de informar e formar profissionais capacitados sobre o assunto do tráfico:

La información y la formación han estado muy generalmente guiadas por el enfoque centrado en la víctima y de derechos humanos, abordando cuestiones referentes a su acceso a la justicia y a los derechos y recursos asistenciales de la trata, y por el enfoque de género, situando la trata en el contexto de la violencia contra las mujeres. (ESPANHA, 2015, p. 71)

Ocorre que, a dinâmica de manipulação é um tanto quanto difícil de compreender como acontece. Uma das justificativas coaduna-se na própria situação vivida pela vítima antes de ocorridos os crimes, pois, geralmente, são mulheres já inseridas em um contexto de violência doméstica, vulnerabilizadas e excluídas do ambiente social, ou seja, habitam um lugar inviabilizado tanto na sua origem como no destino.

Assim, na medida em que percebem algum interesse pelo rufião, geralmente contumaz nesta seara e em ofertar melhores condições de vida a elas, corrobora para que se construa um panorama propício ao envolvimento sentimental da vítima em relação a ele, constituindo, assim, a situação ora mencionada.

Narrativas como essa, abaixo colacionada do jornal El País, em entrevista com uma vítima de tráfico para exploração sexual, atualmente mediadora do grupo APRAMP, são recorrentes e revelam o desnordeio mental quando submetidas ao crime:

Não é fácil porque você está ali por sete ou oito meses, deixa de acreditar em você mesma e nas pessoas. E quando vê que aparece outra pessoa com promessas pensa que não irá cumpri-las. Mas eu estava tão desesperada. Chegou um determinado momento de minha vida em que eu havia esquecido meu nome, os motivos pelos que vim. Não aguentava mais, conta. (EL PAÍS, 2022).

Por fim, o aliciamento atinge dois tipos de mulheres, ora o da pessoa ingênua que passa por grandes dificuldades financeiras e, por isso é iludida com certa facilidade, ora o da mulher que tem o domínio da situação, avalia com toda a clareza os riscos e se dispõe a corrê-los para ganhar dinheiro.

⁶⁰ SIGLAS: CGPJ = Consejo General del Poder Judicial; FGE = Fiscalía General del Estado; MSSSI = Ministério de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; MJUS = Ministério de Justicia; MEYSS = Ministério de Empleo y Seguridad Social; MAEC = Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación; MINT = Ministerio del Interior.

Dessa forma, fica uma pergunta: Por que as mulheres são aliciadas para fins de exploração sexual? A resposta está na simples razão direta da precarização de sua força de trabalho e da construção social de políticas públicas, capazes de erradicar o problema, bem como dos desdobramentos impactados pela múltipla situação de vulnerabilidade, muitas vezes sob o contexto de violência.

Apesar de os dados apontarem progressos, a avaliação das metas supostamente não representa com exatidão a realidade, sobretudo por não registrar atuações concretas no que diz respeito às interseccionalidades, dimensionadas pela perspectiva de Crenshaw (1994, p.54) ou seja, "levar em conta as múltiplas fontes da identidade", e para deixar mais claro o conceito, promover uma subdivisão em duas categorias: a "interseccionalidade estrutural", que registra a posição das mulheres de cor na intersecção da raça e do gênero e as consequências sobre a experiência da violência, e a "interseccionalidade política", referente às políticas feministas e as políticas antirracistas que geraram a marginalização da questão da violência em relação as mulheres de cor (CRENSHAW, 1994, p.54).

A luz disso, enquanto no IIPNETP tais composições não centraram as ações formuladas pela referida política; na Espanha, o desenho pauta-se pela dicotomia entre o teórico e o prático. Afinal de contas, os signos considerados mais vulneráveis a partir do critério raça, classe social e gênero aparecem a fim de identificar as mulheres no exercício da prostituição, e ato contínuo reacender apenas o regresso ao país de origem.

A órbita dos direitos humanos, como vetor de consagração do exercício real das garantias e direitos fundamentais, ainda está muito distante dessas mulheres vítimas do tráfico e "criminosas silenciadas" do aparelho estatal.

⁶¹ EL PAÍS. "Fui com uma mala cheia de sonhos": Assim, brasileiras são transformadas em escravas sexuais na Espanha" Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/18/internacional/1492537286_311397.html#?rel=mas , acesso em junho de 2022.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Registra-se que, a tese de que os Planos de Políticas Públicas no Brasil e na Espanha para o enfrentamento do tráfico internacional de mulheres, para fins de exploração sexual são condicionados pela característica do crime cometido (aliciamento ou comercialização de mulheres) em cada país, e que apesar disso, sua formulação guarda semelhanças estruturais e de adoção de ferramentas utilizadas nas políticas públicas, se confirmou. Isso porque está demonstrado, ao longo deste trabalho, que a característica do crime, que no Brasil é forte no aliciamento e na Espanha na comercialização ou exploração sexual propriamente dita, tem condicionado vários aspectos da formulação das políticas públicas nesses países. Entre eles, as decisões e escolhas realizadas pelos tomadores de decisões públicas (*policy makers*), sobre as ferramentas políticas que são adotadas, o perfil do criminoso a ser combatido, a geração de instituições que conformam as políticas públicas, e os atores políticos a se envolverem com a construção da política pública.

Para isso, foi importante estabelecer o questionamento sobre: *Quais são as diferenças nas estratégias, ao enfrentamento do tráfico internacional de mulheres para exploração sexual, demarcadas entre as ações do governo brasileiro e do governo espanhol?*

Tal problema permitiu derivar o objetivo geral de: Analisar comparativamente as semelhanças, a fim de desvelar as respectivas diferenças nas estratégias expressas no II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil e no Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres y Niñas com Fines de Explotación Sexual na Espanha, enquanto ações do governo brasileiro e do governo espanhol.

Como consequência foi estabelecida a metodologia do trabalho enquanto qualitativa e comparada. A adoção dessa metodologia exigiu soluções criativas diante da complexidade da análise e das limitações de pesquisa, como um trabalho feito a poucas mãos, uma pandemia, a obrigatoriedade de isolamento social e a consequente distância do campo de trabalho, o volume de material documental, entre diversas outras questões abordadas no Capítulo 2.

O acúmulo literário sobre o método comparado e as políticas públicas

comparadas foram, portanto, fundamentais para as escolhas de modelos e técnica de análise.

Nesse sentido, a adaptação da tipologia utilizada para pesquisa de história comparada de Charles Tilly (1991), a partir da perspectiva da diferenciação permitiu selecionar as variáveis de prevenção, repressão e assistência, que confluíram para adoção de novas variáveis e a escolha de novos modelos de análise, segundo vê-se no Capítulo 2.

Apesar da importância de identificar, no contexto da construção das políticas públicas de combate ao tráfico de mulheres, traços que contribuíram para identificação das variáveis de prevenção, de repressão, e de assistência, que estruturaram todo o trabalho, uma vez que estavam contidas no Protocolo de Palermo, segundo Tilly (1991) e foram adotadas por ambos os países comparados na construção de suas políticas públicas, percebeu-se que elas seriam insuficientes para realizar os objetivos estabelecidos.

Dessa forma, novas soluções teóricas-metodológicas foram encontradas e elas dizem respeito à identificação das fases da formulação das políticas públicas comparadas, a partir das definições realizadas por Thomas (2001). Sendo elas a apreciação, o diálogo, a formulação e a consolidação. Tais fases levaram a: analisar comparativamente as leis, e as ações de prevenção, repressão e assistência que dão suporte e norteiam as políticas públicas expressas nos respectivos planos de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil e na Espanha; além de analisar e identificar a participação social, através da atuação dos atores político envolvidos na formulação da Política Pública de Combate ao Tráfico de Pessoas, no Brasil, e no Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual, na Espanha, alcançando esses objetivos específicos segundo desenvolvidos no Capítulo 4.

Para atingir os objetivos específicos, a saber: identificar as ferramentas adotadas por cada país para a formulação de seus Planos de Políticas Públicas; e comparar as soluções encontradas e transformadas em metas das políticas públicas de combate ao tráfico de mulheres, enquanto resultado da formulação de políticas públicas, foram incorporadas as contribuições teóricas-metodológicas de Hood (1986) que desenvolveu uma taxonomia dos instrumentos políticos chamada de “modelo NATO”. A adaptação do modelo realizado nessa tese excluiu a análise das contribuições do tesouro, dado a

impossibilidade do pesquisador em conseguir documentos que permitissem identificar de forma clara e segura a fonte dos recursos, uma vez que as políticas públicas, espanhola e brasileira, utilizam recursos do orçamento próprio do país, de organismos bilaterais, multilaterais, e no caso da Espanha, da União Europeia, conforme desenvolvido no Capítulo 5.

Para alcançar o objetivo geral e buscar testar a tese elaborada, adrede elencados, foi necessário realizar um debate conceitual com várias áreas do conhecimento, o que se configura como características dos trabalhos de análise de políticas públicas. Assim, destaca-se o referencial teórico da área de políticas públicas e políticas públicas comparadas (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013) como fundamentos para elaboração e conclusão do trabalho, além da teoria crítica do Direito (FLORES, 2009), enquanto norte para interpretação do direito dessas mulheres na seara dos Direitos Humanos e análise comparada das Leis que balisam as políticas públicas em ambos os países.

Já os recursos fornecidos pela teoria de gênero, em particular através da abordagem de interseccionalidade (CRENSHAW, 1989) permitiram ao estudo uma melhor compreensão das vítimas, e do objetivo maior do combate ao tráfico de mulheres, que vai além da promoção da dignidade humana, mas sim a busca para a devolução da condição de humana dessas vítimas. As realidades sociais, que independentem do local que estejam no mundo, as posicionam em uma condição de opressão pelo simples fato de serem mulheres, mas que chamam atenção para perversidade da humanidade ao piorar essas condições em virtude da soma de marcadores sociais como classe, raça e gênero. No caso do tráfico de mulheres chama atenção, ainda, a faixa etária que se volta para jovens e crianças como alvos da exploração sexual, conforme visto no Capítulo 3.

Neste condão, passa-se a apresentar com maior especificidade, a substância do trabalho, pois evidenciou-se a política pública como sendo um sistema de planos ou programas de cunho governamental, levantados para a intervenção no domínio social, em que são estipuladas metas elencadas pelo Estado, especialmente na implementação dos objetivos e direitos fundamentais enraizados pela Carta Magna, constituídas a partir dos ensinamentos de Teresi, Secchi e Bonetti (2007).

Afinal de contas, o entrecruzamento com uma perspectiva multicêntrica de ações e atores, a estreita relação do problema social atrelado à dimensão dos direitos humanos,

bem como a natureza transacional do crime de tráfico de pessoas, faz jus aos pressupostos basilares para perquirir o caminho teórico sobre o assunto e desenvolveram a análise comparativa das semelhanças e diferenças na estrutura institucional e do processo de gestão administrativa ao combate deste crime hercúleo e indigno, existentes nos países elencados para o estudo.

À luz disso, a escolha da análise da política pública, a pretexto da inteligibilidade de Howlett, Perl e Hamesh (2013), possibilitou iluminar o apreço pela formulação da política pública, especialmente por conta de se aflorar a partir de um ciclo, instituído pelas fases sequenciais: agenda, formulação, implementação, avaliação e monitoramento. Tal proeza, identifica a política pública em um ciclo deliberativo, estabelecido por etapas sequenciais que se articulam diante de um processo linear enérgico, cuja dinâmica implica na assimilação de um sistema de influências entre si, podendo, inclusive, ser iniciadas por momentos distintos ou não apresentar algumas das fases.

Deste modo, o desenho da política a partir de etapas cíclicas favoreceu o entendimento multidimensional da temática apresentada, através da análise em todos os níveis sócio-jurídicos, assim como espaciais, contemplados pela atuação nacional e internacional dos atores envolvidos nas esferas da política pública, o que identifica maior engajamento com o aparato teórico-metodológico no estudo comparado, bem como fez jus às ferramentas e instrumentos selecionados para o aporte, com maior precisão e didática.

Diante desta engenharia de conceitos, percebe-se que a *policy design* é um instrumento cujo elo visa reunir de forma multifacetada elementos substantivos para a solução e o deslinde de uma determinada política que está sendo formulada, cujo resultado tenha impactos contundentes naquele eixo social da população beneficiada e vulnerabilizada. Razão pela qual a identidade multicêntrica e o caráter transnacional do tráfico internacional alinham-se, de sobremodo, à importância do desenho da política pública para o seu enfrentamento.

O desenho com foco em estudo de caso gerou, portanto, a possibilidade de apontar causas para que o tema do tráfico da exploração sexual da política pública fosse adotado em cada país. O interesse de posição internacional a ser ocupado pelo Brasil junto à ONU, e o compromisso político do governo em questão, Lula, com organizações

civis e públicas com a pauta dos direitos humanos e das mulheres podem ser apontados como importantes para essa conclusão.

Ato contínuo, com base na promoção do princípio da igualdade material, ofertada pela máxima de Boaventura de Souza Santos (2008, p.67) no qual “as pessoas tem o direito a serem iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a serem diferentes quando a igualdade os descaracteriza”, as articulações, sob o ponto de vista normativo, entre os países recortados para a tese carrega um ponto de semelhança no marco originário em que se apoiam, atrelado às disposições do Protocolo de Palermo (2000), em que pese, ao mesmo tempo identificou-se divergências, sendo uma delas, o alcance de entendimento sobre o conceito de vulnerabilidade, em função da regra social de cada Estado membro ser distinta.

Assim, pelo caráter subjetivo atrelado ao conceito de vulnerabilidade, bem como por assumir contornos bem difusos e abstratos, o entendimento que melhor se adaptou à temática está escorado pelo critério de suscetibilidade, ou seja, uma concepção consubstanciada pelos “inumeráveis meios sutis de coerção pelos quais as vítimas são exploradas”, presidida pela submissão às múltiplas exposições de riscos, sob a ordem econômica, psicológica, étnica e social. Isso implica considerar fatores potenciais que sinergicamente contribuem para o sofrimento da vítima, ainda que normalizados pelas cadeias estruturais sociais, para além do critério de hipossuficiência econômico.

O tráfico internacional de mulheres alicerça-se pela agressão frontal ao princípio da dignidade da pessoa, bem como pela inserção da vítima em um ambiente análogo à escravidão, muitas vezes, em função do estigma social, ocorrido pela égide da naturalização das espécies de violência perpetradas sobre estas mulheres, com destaque a sexual, simbólica e psicológica.

Por conseguinte, o laço com a teoria crítica dos direitos humanos carrega de sobremodo importância para o entendimento dos meandros de como percorre o trajeto do crime e a conduta da sociedade e do Estado nas ações de apoio às vítimas e combate ao crime. Deste modo, sob a inteligibilidade de Herrera Flores (2009, p.17), funcionam como processos institucionais e sociais, que possibilitam a consolidação dos espaços pela dignidade humana, a partir das práticas efetivas sem referendar apenas tautologias teóricas e programáticas.

Somado a isso, diante do caráter transnacional como o tráfico de pessoas, especialmente mulheres para a exploração sexual acontece, bem como da invisibilidade

de origem e de destino das vítimas, percebe-se que os relatórios e as políticas de enfrentamento gozam de obstáculos incessantes para conter os muros altos que abrigam a prisão, sem necessariamente estar associada ao cárcere privado, de milhares de mulheres vítimas do tráfico internacional. Com efeito, relatórios e pesquisas revelam-se inconstantes e monitoram o crime a partir da ponta de um *iceberg*, com bases nebulosas e complexas para o enfrentamento efetivo e integral.

Segundo as estimativas dos estudos existentes, apontou-se que o signo gênero atribuído às mulheres, com a finalidade a exploração sexual, foi chancelado de modo prioritário dentre as espécies de tráfico. Razão pela qual, evidenciou-se que a temática do gênero e suas interseccionalidades, raça e classe social, sejam caminhos importantes para enaltecer e contextualizar a matéria, sob o viés comparativo e sistêmico, bem como identificar as assimetrias de poder existentes, naturalizadas pelas autoridades de atores institucionais e ações públicas em que se vive.

Isso possibilitou acessar categorias como o patriarcalismo, a pobreza, a raça e a violência perpetradas por força do signo gênero, a fim de cintilar, consoante Butler (2010, p.44) manifesta “certas vidas são entendidas como vidas, ao passo que outras, ainda que claramente vivas, não assumem uma forma perceptível propriamente dita”. Logo, apoia-se em projeções capazes de ressignificar os arranjos sociais, na perspectiva de enfrentar essa realidade holística de submissão e subalternidade da mulher nas relações estabelecidas, assim como compreender o fenômeno do tráfico de mulheres, pois uma vez captadas pelas centenas redes de aliciamentos, a mulher perde o direito de autonomia e o trato passa a ter uma conotação mercadológica, imputadas enquanto “arobas” ao abastecimento das redes de aliciamento sexual.

Ademais, conclui-se que o traço da violência perpetradas às vítimas do tráfico, muitas vezes, percorre durante todas as fases da vida, ou seja, a situação de suscetibilidade social é inconteste, o que dificulta a identificação enquanto vítima de tráfico, tanto sob o ponto de vista da mulher, como pela própria sociedade, justamente pela naturalização deste ambiente hostil e subalterno, enfrentados por mulheres invisibilizadas e excluídas da sociedade.

Sob esse espírito, as políticas públicas de enfrentamento devem expressar esses marcadores sociais, de modo a estabelecer ações que viabilizem tais relações adrede indicadas, bem como fortalecer e modificar as múltiplas formas de opressão refutadas a estas mulheres. Razão pela qual, os últimos dois capítulos tiveram o

condão de imprimir o cerne do trabalho com vistas à análise das políticas públicas do Brasil e da Espanha neste anseio.

Sinaliza-se que a intensificação do debate em torno dos direitos humanos e da prostituição no início do novo século, por organismos internacionais, configurou-se como a porta de entrada e ponto convergente entre Brasil e Espanha, para que o tema tráfico internacional de pessoas tomasse uma proporção consistente, de modo que o assunto ingressasse na pauta das respectivas agendas públicas.

Reservadas as particularidades de cada Estado Nação, o sistema de cooptação de forças sob o critério da transversalidade e do aspecto cooperacional de atores estatais e da sociedade civil foram decisivos para a formulação de um cenário de combate deste crime transnacional na eclosão de planos nacionais de enfrentamento ao tráfico. Sobretudo, endossado por David Sanchez Rubio (2019), de que a necessidade de arranjos interseccional e multiplicitário são fatores basilares para respostas mais atentas à realidade e às particularidades de cada país, junto à questão do tráfico de pessoas, com destaque à exploração sexual.

Com efeito, o foco de análise priorizou a fase de formulação da política pública, pois é o momento pelo qual os arranjos são colacionados e tolhidos no desenho da política pública, ou seja, configura-se pelo ambiente em que as proposições são levantadas e engajadas para a colocar em prática todo o arcabouço teórico estabelecido para o enfrentamento do problema.

A partir do modelo estabelecido por Harold Thomas (2011), examinou-se a fase de apreciação, cuja discussão normativa foi elementar para identificar as diferenças existentes entre a construção legislativa dos tipos penais em cada um dos Estados Nações. Sendo que, na Espanha, até a eclosão da lei orgânica de 2010, que tipifica o crime de tráfico de pessoas no artigo 177 do Código Penal, o entendimento sobre o crime era destemperado em razão da interpretação equivocada com o crime de imigração ilegal, tipificado pelo artigo 318 do CP, em total flagrante desrespeito com natureza jurídica de maior gravidade, atribuída ao crime de tráfico humano.

No Brasil, o processo de alterações tomou um formato alinhado às diretrizes do Protocolo de Palermo, a partir do advento da lei 13. 344/2016, a qual realizou mudanças significativas no Código Penal com o advento do artigo 149 e ss. Razão pela qual, o avanço para um cenário mais uníssono de proteção foi promovido tardiamente, afinal de contas, atravessaram 12 anos para que o poder legiferante contemplasse as diretrizes

dispostas pelo Protocolo ratificado pelo Brasil, em sede de norma supraconstitucional.

Na fase do diálogo, o foco de destaque volta-se para os atores envolvidos na formulação das respectivas políticas públicas, pois, enquanto na Espanha, a participação de organizações e representantes da sociedade civil está presente durante todo o ciclo da política, cuja atuação e responsabilidade mostra-se proativa, inclusive em aspectos decisórios.

No Brasil, o espaço do setor privado releva-se de modo coadjuvante, atrelado na promoção de sugestões e proposições a assistência às vítimas, pois o estágio mais contumaz de participação está configurado antecedente à chancela do documento formalizado, e o protagonismo é centrado às secretarias, ministérios e demais setores vinculados à administração pública direta e indireta do Estado. Deste modo, há sinais mais robustos de democratização e maior participação da sociedade no território espanhol, à luz da cooperação ao confronto desta mazela, face ao brasileiro.

Não obstante, em ambos as nações se percebem semelhanças sob a perspectiva de baixo para cima (*bottom-up*), enraizadas pelas estruturas mais orgânicas e por liberalidades atribuídas ao comprometimento na participação multissetorial e transversal de diversos atores, sejam estatais ou não, prova disso são os inúmeros debates, reuniões e articulações com diversos seguimentos nacionais e internacionais, bem como participação da sociedade civil mediante conferências, fóruns e coletas de sugestões pela mídia virtual.

Nas duas últimas fases, formulação e consolidação, respectivamente, identificou-se que os planos de ações brasileiras privilegiam medidas destinadas à espécie tráfico de pessoas para exploração sexual, justamente porque é receptor de um mercado latino nas operações em rede deste tipo de escravidão, destinadas ao trabalho forçado. Na Espanha, cuja atuação está imbricada com a imigração ilegal, bem como por ser o maior país da UE consumidor da prostituição, é o país receptor do tráfico internacional de mulheres para exploração sexual.

Com isso, adota medidas que fortaleçam e se relacionam ao gerenciamento e validação de ações coadunadas ao exercício da Prostituição, como hipótese elementar ao combate do tráfico. Razão pela qual, tais medidas indicam que a preocupação estatal está alinhada a critérios de ordem sanitária, migratória e previdenciária que impactam, direta ou indiretamente, no orçamento público e não exatamente na narrativa de promover o bem viver e garantir os direitos humanos das mulheres, vítimas de tráfico,

justamente pelo distanciamento em estabelecer ações efetivas que visem transformar a realidade do público-alvo.

Segundo os dados da UNODEC (2018), cerca de 2 milhões de pessoas são vítimas do tráfico de pessoas para a exploração sexual, cuja esmagadora maioria é do sexo feminino. Logo, há dupla ausência do Estado, seja pela carência de ações destinadas a amenizar as situações de vulnerabilidade dessas mulheres, seja pela errônea medida de atuação no combate a esse crime, sobretudo quando consideradas delinquentes ao invés de sujeitos violados. Tal situação ratifica e corrobora os contextos de extrema parábola crescente de vítimas de tráfico, pois enquanto as medidas não privilegiarem um enfrentamento efetivo e eficaz ao público-alvo, o cenário das redes de aliciamento galgará maior agravamento, tanto na origem como no destino.

Entretanto, consolida-se em ambos os países a formulação e implementação de políticas públicas que referendam a iniciativa de instituir medidas e ações com o propósito de enfrentar este crime de alguma maneira. Isso é um avanço considerável, diante da ausência e total exclusão dessas mulheres em um exíguo tempo pretérito. Logo, o processo é árduo e as críticas identificadas podem auxiliar em novos arranjos e outros caminhos a percorrer, com o propósito de combater este crime, hoje de natureza crônica, hostil e que põe fim à dignidade da pessoa.

Avançando no assunto, depois de realizar as bases analítico-teóricas e da arquitetura contextual que dão o suporte para tratar do último capítulo, o espaço destina-se à análise comparativa das políticas públicas atreladas ao II PNETP no Brasil, e do II Plan Integral na Espanha. Para tanto, a partir da tríade prevenção, repressão e assistência, insere-se as ferramentas de análise constituídas por Howlett, Perl e Hamesh (2013), atreladas à formulação da política pública, baseadas na informação, na autoridade e na organização.

Com efeito, resgatando todos os elementos até então abordados, consumou-se a possibilidade de analisar, de modo comparado, as duas políticas públicas no Brasil e na Espanha, com vistas aderidas nas semelhanças, oportunizar a identificação das diferenças entre as ações e metas dos planos de análise, justamente pela dinâmica da Espanha ser um dos países de destino das brasileiras para a exploração sexual, bem como pelo grau de similaridade causal e conceitual entre as nações, objeto da tese e da heterogeneidade de desenvolvimento do tema no contexto social de cada sociedade.

No campo da autoridade, conforme entoadado, a similaridade decorre do marco

normativo atrelado ao artigo 3º e ss do Protocolo de Palermo, estabelecer as diretrizes fundamentais para que os países signatários possam instaurarem e articularem as modificações legais, alinhadas com maior afinamento global.

Isso implica dizer que o critério estipulado é objetivo, pois se distancia das vicissitudes e particularidades de cada Estado-nação, sobretudo o desapego com as questões contextuais que habitam as mulheres nos países de origem, a pretexto de uma lógica fundada pela globalização e revestida de assimetrias de poder. Isso reverbera na conclusão de que as metas e ações estipuladas pelas políticas públicas, aportam suas raízes à luz de uma concepção macro, sem especificar as individualidades de cada meta e responder aos anseios particulares daquele território, o que fragiliza a narrativa sobre a tutela dos direitos e garantias individuais e da preocupação com as desigualdades sociais para a prevenção do crime e proteção às vítimas.

Quanto ao traço da repressão, o instrumento baseado na autoridade tem grande importância, sobretudo pelos diversos acordos e cooptação de forças em inúmeras operações policiais para o desmantelamento de redes de aliciamento. Razão pela qual, demarca-se reciprocidade nas ações com tal propósito de reprimir a conduta dos agentes infratores, encabeçados pela política internacional em conjunto com as respectivas políticas nacionais do Brasil e da Espanha.

Não obstante, ao fazer o cotejo das estruturas legais para a assistência às vítimas de tráfico, concluiu-se que o Brasil tem um diálogo mais robusto e profundo com as prerrogativas de natureza dos direitos humanos, tanto sob o ponto de vista sanitário, justamente pela universalidade do acesso gratuito e público a todos do sistema único de saúde, como pelo processual judicial, uma vez que, pela natureza do crime ser pública incondicionada à representação da vítima, o processo flui e se esgota, mesmo sem a participação do ofendido. Ao passo que, na Espanha, de forma inviesada e diametral, o Estado garante o acesso à saúde pública e a permanência da vítima no território nacional, desde que haja sua cooperação no processo judicial, instaurado em face às redes de aliciamento. Isso engessa e afasta a vítima do Estado, pois o medo de ser deportada dificulta o desmantelamento das redes criminosas.

Sob o ponto de vista pautado pela organização, em linhas gerais, identificou-se que os arranjos dimensionados pelas respectivas políticas públicas convergem ao dirigir seus esforços pelo aspecto estrutural, calcados pelo aspecto multissetorial de desenvolvimento e envolvidos pelo traço da transversalidade. Isso quer dizer que,

incorpora-se uma gama de atores de diversos segmentos, público e privados, nacionais e internacionais, na promoção de ações e metas com o objetivo de enfrentar o crime e seus desdobramentos.

Ao mesmo tempo, gozam de divergências neste mesmo aspecto estrutural, pois, enquanto no Brasil, a atuação do crime de tráfico de pessoas centraliza-se com a aspiração de todas as espécies em único diploma, na Espanha, debruça-se em políticas públicas cediadas pelo critério da exploração sexual de mulheres e crianças, portanto, com um viés mais setorial.

Razão pela qual, a carência de metas e ações específicas à espécie tráfico internacional de mulheres para exploração sexual, pelas instituições brasileiras, revela-se uma lacuna ao aprofundamento da matéria e configura uma desídia, especialmente pela ausência de modelos capazes de gerenciar os aspectos interseccionais (raça, gênero e classe social), nos anseios de combate ao tráfico, seja em uma perspectiva preventiva do crime ou de proteção às vítimas.

Nesta mesma lógica, a Espanha, reforça a necessidade de tratar o tráfico para exploração sexual, com prioridade, em ambientes de exercício da prostituição. O que, igualmente, compromete e endossa a crescente evolução de casos deste crime nos relatórios de avaliação e monitoramento, elaborados pelos atores envolvidos na coibição do crime, justamente por desconsiderar as múltiplas maneiras como ocorre a exploração sexual, que coisifica e impõe às vítimas a condição análoga à escravidão, bem como retira o direito de autonomia em um verdadeiro processo de naturalização da violência perpetrada à mulher.

Deste modo, em que pese o elemento gênero ser considerado de forma contumaz pelas ações espanholas, a restrição ao exercício da prostituição e a questão da imigração ilegal reforçam uma análise interseccional ao reverso, pois o critério da nacionalidade, em tese, não tem o condão de proteção e abrigo assistencial, mas sim goza de um caráter fiscalizatório, com a pretensão de expulsão e conseqüente encaminhamento ao destino de origem, logo revestindo-se pelo estigma do exercício da prostituição e promove um traço discriminatório de mulheres estrangeiras que habitam o território espanhol.

Por fim, fazem-se as críticas estabelecidas acima, um laço importante entre as respectivas nações, atrelando-se as campanhas internacionais de informação e de prevenção, com destaque à campanha “coração azul”, fruto de uma relação conjunta e cooptacional, a qual promove o debate e articulações de ações capazes de conscientizar

os meandros do crime e impedir que mulheres vulnerabilizadas sejam cooptadas pelas redes, sejam elas totalmente enganadas, ou apresentadas a uma realidade dissimulada daquela pretendida. Deste modo, tal medida é uma importante conquista e oportuna o estreitamento dos atores que estampam e unificam esforços para o desenho de uma realidade mais favorável e menos desigual.

Ainda neste espírito, atrelado às ferramentas de informação, o movimento das campanhas contra o tráfico de pessoas, no âmbito nacional das respectivas nações, estão sedimentadas por questões divergentes, pois no Brasil, o propósito visa conscientizar a vítima do contexto do tráfico e reverbera-se com a publicização em ambientes mais costumeiros para o traslado internacional, assim submergindo o estímulo da reflexão e a comunicação indireta.

Na Espanha, busca-se desestimular o consumo à prostituição, ou seja, as campanhas difundem uma lógica destinada a diminuir a liderança de país que mais utiliza o mercado sexual pago na UE, o que representa 0.35% do PIB do total de 0.87% sobre as atividades ilegais, expressões como “cada vez que pagas estás invirtiendo em máfias, vejaciones, extorsión... Si no toleras, lo fomentas. Si te aprovechas, eres cómplice” cancelam os direcionamentos das campanhas para enfrentar o presente crime. Com efeito, em recente publicação o primeiro ministro do país, Pedro Sanchez, destacou o projeto de lei que possibilita criminalizar a prostituição, punindo com penas de multa e prisão aqueles que pagam pela lascívia lucrativa.

Sob a inteligibilidade de uma visão multicêntrica da política pública, a atuação estatal de ambos os países é apoiada por contribuições de outras esferas de poder, inclusive atrelada às organizações da sociedade civil. Ocorre que, identifica-se que o uso deste último emblema é utilizado em massa e na gestão de assuntos decisórios no ambiente Espanhol, o que permite aflorar inconsistências e fragilidades nas ações, seja do ponto de vista repressivo como assistencial, justamente porque o Estado não detém todos os arranjos, quando ONG'S e demais organizações sustentam quase a integralidade destas responsabilidades. No Brasil, o processo é distinto, pois a promoção das redes de núcleos de apoio e postos avançados de atendimento humanizado do imigrante, ainda garantem o protagonismo na gestão decisória, aos entes estatais.

Assim, no seio das deliberações das políticas públicas de ambas nações, identifica-se que a narrativa ajustada ao crime em tela como sendo um assunto de

violência de gênero e matéria de afronta aos direitos humanos encontra sérias ruínas diante da lógica estrutural machista, patriarcal e heteronormativa, que imprimem uma realidade reverberada pelo agravamento de vulnerabilidade da mulher, pela ausência de signos de interseccionalidades nas ações de enfrentamento, pela discriminação herdada ao exercício da prostituição e pelo contingente de ações abstratas e genéricas dirigidas ao público-alvo da política.

Por fim, estampa-se a importância da presente tese na promoção do debate como entrecruzamento de questões pautadas pelo gênero e suas interseccionalidades, bem como com o viés da teoria crítica, para estabelecer o diálogo comparativo na geração de conhecimento e identificação das lacunas. Isso porque, a coibição desta matéria, prescinde um olhar mais sistêmico, cujos caminhos devem perquirir novos arranjos, a medida em que o tempo impõe e altera mudanças no circuito do crime, o qual tem natureza crônica e sua perplexidade projeta-se de modo complexo e global.

É inconteste a necessidade de resgatar a comunicação democrática relacionada na aspiração de novas estruturas sociais que reconheçam as peculiaridades e necessidades deste espectro de mulheres brasileiras, captadas pelas múltiplas redes de aliciamento, sob pena de mergulhar em um limpo inatingível e pouco provável de enfrentá-lo.

7 REFERÊNCIAS

ABRUCIO , F. L.; LOUREIRO, M. R. G. (orgs.) **O Estado numa era de reformas: os anos FHC.** – Parte 2. Brasília: MP/SEGES, **2002**, pp. 143-246 (2002)

ACSELRAD, Henri. **Vulnerabilidade ambiental, processos e relações.** 2006. Disponível <<http://www.nuredam.com.br/files/divulgacao/artigos/Vulnerabilidade%20Ambientais%20Processos%20Rela%E7%F5es%20Henri%20Acselrad.pdf>>. Acesso em 31 nov. 2021.

AGARWAL, Bina. **A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia** **Cambridge:** Cambridge University Press, 1994.

ALIANÇA GLOBAL CONTRA TRÁFICO DE MULHERES (GAATW). Tercer Encuentro GAATW-REDLAC: Capacitación em Incidência Regional sobre Acceso a la Justicia y Reconozan Derechos. Rio de Janeiro, Brasil. Mayo, 2009

AMORIN, Celso. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. **Política Externa.** Vol. 18, n2: set/out/Nov. 2009.

APTER, David E. **The Politics of Modernization.** Chicado and London, University of Chicago, Press, 1965.

ARENDDT, H. **A condição humana.** Tradução de Roberto Raposo, posfácio de Celso Lafer 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária , 1906-1975.(2007).

_____, **Comportamento Administrativo.** Rio de Janeiro: USAID. 1957.

ARENDDT, Hannah. **O declínio da esfera pública /** Nerione N. Cardoso Júnior. – 2. ed. – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

_____, **A condição humana.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

ARMEDE, J. F. **Políticas Públicas para o Enfrentamento e Combate ao trabalho escravo.** 2015.

ARRETCHE, Marta. T. S. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v.14, n.40, pp. 111-141,1999

APRAMP, **Guía Básica para la Identificación, Derivación y Protección de las personas víctimas de trata con fines de explotación.** Espanha, 2015. Disponível em http://apramp.org/download/guia_basica_identificacion/ Acesso: 19 ago.2022

BATISTA, V. O. LOPES, R. A. L.. **Direitos Humanos: o embate entre teoria tradicional e teoria crítica.** In: Pietro de Jesús Lora Alarcón (Org.). *Filosofia do Direito*

III: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI. 1ed. João Pessoa: CONPEDI, 2014, v. III, p. 128-144.2014

BAPTISTA, T.W.F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p.221-272.

BARROS, José D'Assunção. **História Comparada**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

BEAUVOIR, Simone. **O Segundo Sexo**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009._genero.pdf Acesso em: Set.2022

BELLENZANI, R. & MALFITANO, A. P. S. (2006). **Juventude, vulnerabilidade social e exploração sexual: um olhar a partir da articulação entre saúde e direitos humanos**. Saúde e Sociedade, 15(3), 115-130.

BILGE, Sirma. (2009), **Théorisations féministes de l'intersectionnalité**. Diogène, 1 (225): 70-88.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal, volume 1: parte geral**. 12 ed.atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Tratado de direito penal: parte geral, v. 1**. 17. ed.rev., ampl. e atual. de acordo com a Lei n. 12.550, de 2011. São Paulo: Saraiva, 2012.

BONDER, Gloria. **La transversalización del principio de equidad de género en la educación: cuestiones concetuales y estratégicas: Revisión de conceptos, dimensiones del cambio y lecciones aprendidas em distintos contextos**. Argentina, 2001.http://www.catunescomujer.org/catunesco_mujer/documents/Bonder_transv_eq_uidad

_____. **Equidade de gênero na educação: renovando compromissos**.2003. Disponível em: <http://www.educoas.org/portal/pt/tema/editorial/nov03>

BORGES, Paulo César Corrêa. **Tráfico de pessoas para exploração sexual: prostituição e trabalho sexual escravo**. / Paulo César Corrêa Borges (organizador). – São Paulo: NETPDH; Cultura Acadêmica Editora, 2013. (Série “Tutela penal dos direitos humanos”), n. 3

BUCCI, Maria Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. In **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, 34, n. 133, jan/mar. 1997.

BULCOURF, Pablo y Nelson D. CARDOZO. **Política Comparada: ¿ Por qué**

comparar Políticas Públicas?. Buenos Aires, Octubre de 2008. Disponível em:
http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1252898778.politica_comparada_A

BUTLER, Judith. **Marcos de guerra: las vidas lloradas**. Buenos Aires: Paidós, 2010.

BRASIL. **II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas** - processo de elaboração e momento de validação pré-decreto. Disponível em
http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos_ii-plano-nacional/relato-processo-ii-pnetp.pdf Acesso em Jul. 2016

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **II Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas**. / Secretaria Nacional de Justiça. – Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

_____. Câmara dos Deputados Federais. **CPI- Tráfico de Pessoas no Brasil: Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar o Tráfico de Pessoas no Brasil, suas causas, conseqüências e responsáveis no período de 2003 a 2011, compreendido na vigência da Convenção de Palermo**. – Brasília, 2014.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas** / Secretaria Nacional de Justiça. 2. ed. Brasília: SNJ, 2008.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **Relatório Nacional Sobre o Tráfico de Pessoas: Dados de 2013**. / Secretaria Nacional de Justiça, Nações Unidas Escritório contra Drogas e Crime – Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

_____. Secretaria Nacional de justiça. **Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**, 1ª ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **Tráfico de Pessoas: Uma abordagem Para os Direitos Humanos**/ Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, Classificação, títulos e Qualificação; organização Fernanda Alves dos Anjos...[et al.]. -1º ed. – Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **Proposta metodológica para a criação do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP)**. / Secretaria Nacional de Justiça, Nações Unidas Escritório contra Drogas e Crime. – Brasília: 2013.

_____. Lei no 13.344, de 6 de outubro de 2016. **Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de**

atenção às vítimas; altera a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Brasília, DF: Senado Federal, 2016

BRESSER, **Uma Nova Gestão para um Novo Estado: Liberal, Social e Republicano.**

In: Revista do Serviço Público, Vol. 52, p. 5-24, 2001.

BREWER, DELEON. **The Foundations of Policy Analysis Dorsey series in political science**, Michigan, 1983.

CACCIAMALI, Maria Cristina; AZEVEDO, Flávio Antônio Gomes de. Entre o Tráfico e as Opções da Modalidade Social: os Imigrantes Bolivianos na Cidade de São Paulo. **Cadernos PROLAM/USP**, ano 5, vol. 1, 129-143, 2006.

CARNEIRO, S. (2003). **Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero**. In Ashoka Empreendimentos Sociais & Takano Cidadania (Orgs.), *Racismos contemporâneos* (pp. 49-58). Rio de Janeiro: Takano Editora. Acesso em 27 de junho de 2020, em <https://rizoma.milharal.org/files/2013/05/Enegrecer-o-feminismo.pdf>

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Menos governo e mais governança?** Repensando a lógica da ação estatal. 6º Encontro da ABCP. Campinas, 2008.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal - Parte especial**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, v.7

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo caminho. Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, 19 edição, 2015.

CHAUÍ, Marilena. **Participando do debate sobre mulher e violência**. In: FRANCHETTO, Bruna, CAVALCANTI, Maria Laura, V.C. HEILBORN, Maria Luiza (org.). *Perspectivas antropológicas da mulher 4*. São Paulo: Zahar Editores, 1985.

CHINDARKAR, Namrata; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Introduction to the special issue: "conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges"**. *Public Administration and Development*, Chichester, v. 37, n. 1, p. 3-14, 2017

COLLIER, David. **The comparative method**. in Ada W. Finifter, *Political science, the state of the discipline*, Washington D.C., American Political Science Association.(1993).

COSTA, A. A. A. **Movimento Feminista no Brasil: Dinâmicas de uma intervenção política.** Revista Gêneros, Rio de Janeiro, vol. 5, nº 2, 2005.

CRENSHAW, Kimberlé. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero.** Estudos Feministas. Ano 10 vol. 1, 2002. Disponível em Acesso em: 28 abril 2020.

_____. **Demarginalizing the intersection of race and sex; a black feminist critique of discrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics.** University of Chicago Legal Forum, pp. 139-167, 1989.

_____. **Mapping the margins: intersectionality, identity politics and violence against women of color.** In: Fineman, Martha Albertson & Mykitiuk. 1994.

CÓDIGO PENAL BRASILEIRO. **LEI Nº 13.344, DE 6 DE OUTUBRO DE 2016.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113344.htm Acesso em 13/11/2022.

CÓDIGO PENAL ESPANHOL (2015). Lei Orgânica nº 1/2015 e nº 8/2021 de 4 de junho de 2021.

CUNHA . R.S. **Tráfico de pessoas:** Lei 13.344/2016 comentada por artigos. Imprensa: Salvador, JusPODIVM,188 p. ISBN: 9788544221679. 2009.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Tráfico de Pessoas – Lei 13.344/2016 comentada por artigos.** Salvador: Editora Juspodivm. 2017.

CUNHA, Patrícia R.C; CARRASCO, Arturo P. **A utilização do estudo de caso na política pública comparada: a montagem da agenda sobre a política de combate ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual no Brasil e na Espanha.** (2022) Workshop Euroval, disponível em <https://docero.com.br/doc/v0exexs>. Acesso em: 12, jul.2022.

CURIEL, Pichardo e ROSA, Ynés OCHY (2009) **Descolonizando el Feminismo:** Una perspectiva desde América Latina y el Caribe.In: Primer Coloquio Latinoamericano sobre Praxis y Pensamiento Feminista, Junio 2009, Buenos Aires.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania.** Ed. Brasiliense, 1994, p.103-115.

DAGNINO, Renato P. **A comunidade de pesquisa dos países avançados e o processo de elaboração da política de ciência e tecnologia.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 191-201, jun. 2006.

DAHL, Tove Stang. **O Direito das Mulheres:** Uma introdução à Teoria do Direito Feminista. Lisboa: Editora Coimbra, 1998.

DEERE, Diana Carmen e LEÓN, Magdalena. **O empoderamento da mulher:** direitos à terra e direitos de propriedade na América latina. Ed. Da UFRGS, Porto Alegre, 2002.

DEUBEL, Andre-Noel Roth. **Políticas Públicas:** formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora, 2007.

DOWBOR, Ladislau. **Da globalização ao poder local.** Pesquisa e Debate. PUC-SP. v. 07, n. 1(8), 2004.

DOWBOR, Ladislau. **O Mosaico Partido.** São Paulo, 2004.

DROR, Yehezkel. **Ciencias Políticas:** Desenvolvimentos e Implicações. Nova York, volume 184, edição 1. 1971)

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy.** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

ELMORE, Richard . **Mapeamento reverso:** Pesquisa de Implementacao e decisões políticas. Volume 94, n. 4. Academia de Ciencias Políticas (1979),

ESPAÑA, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. **Foro Social Contra la Trata con Fines de Explotación Sexual.** Madrid, 2015. Disponível em <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/otrasFormas/trata/foroSocial/DOC/Reglamen toForoMayo2015.pdf> Acesso em: 13 mai. 2022.

_____**Fiscal de Sala de Extranjería:** Diligencias de Seguimiento del delito de Trata de Seres Humanos 2016. Diligencias de seguimiento del delito de trata de seres humanos. Madrid, 2016.

_____, **Congreso de Los Diputados.** Boletim de Lãs Cortes Generales. Espanha, 9 de Julio de 2015

_____, Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. **II Plan Integral de Lucha Contra La Trata de Mujeres y Niñas com Fines de Explotación Sexual/** Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. – Madrid. Ministério de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2015.

_____, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. **Protocolo Marco**

de Protección de Las Víctimas de Trata de Seres Humanos. Madrid, 2014.

_____ **PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE MUJERES Y NIÑAS COM FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL.** Portaria MJ nº 1.239/2011.

_____, Ministerio de Sanidad, Serviços Sociales e Igualdad. **Plan Integral de Lucha Contra La trata de Seres Humanos Con Fines de Explotación Sexual/** Secretaria General Técnica Madrid. Ministério de Igualdad, 2010.

_____. **Red Española Contra la Trata de Personas.** Guía Básica para la identificación, derivación y protección de las personas víctimas de trata con fines de explotación, 2008.

FALEIROS, J. **Tutela penal e teoria crítica de direitos humanos: uma intersecção crítico-dialética marginal /** Roberto Galvão Faleiros Júnior. – Franca: [s.n.], (2012)

FEDOTOV (2002) I. Ying Gai, S.V Joubert. **Anais dos Dias da Conferência Internacional sobre Difração-2005** , 10.1109/DD.2005.204880 , (62-72) , (2005).

FERDMAN, Bernardo M. **The color and culture of gender in organizations: attending to race and ethnicity,** in Gary N. Powell (ed.), Handbook of gender and work. Thousand Oaks, Sage.1999.

FIGUEIREDO, Santos. Efeitos de classe na desigualdade racial no Brasil. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, 48 (1): 21-65, 2005.

FOUCAULT. Michel. **História da Sexualidade I.** A vontade do Saber. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A Guilhon Albuquerque 13ª edição. Graal, 1988.

FLEXOR, LEITE (2006). **Análise de Políticas Públicas: Breves Considerações Teórico metodológicas.**

FMP - FEDERACIÓN DAS MUJERES PROGRESSISTAS. **Trata de mujeres con fines de explotación sexual en España: Estudio Exploratorio.** Madrid, 2008.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** nº 21 – Jun de 2000.

GALLARDO, Helio. **Teoria Crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos;** tradução Patrícia Fernandes – 1ª ed. – São Paulo: editora Unesp Digital, 2017.

GELEDES. **Trafiquei mulheres por mais de 20 anos, comprava e vendia como se**

fossem gado. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/trafiqueimulheres-por-mais-de-20-anos-comprava-e-vendia-como-se-fossem-gado/> Acesso em 11set.2022.

GLENN, Evelyn Nakano. (2000), **The social construction and institutionalization of gender and race.** In Myra Marx Ferree, Judith Lorber, Beth B. Hess (ed.) *Revisioning gender*, Walnut Creek, Altamira Press.2000

GRAU, Mireia y Araceli Mateos (eds.). **Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos.** Tirant lo Blanch, Valencia. 2002.

GUTIERRÉZ, H. **Vítima de tráfico de pessoas conta sua experiência: “Escapei do clube, mas o pior veio depois”.** El País, Santander, 5 de ago de 2016. Internacional. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/05/internacional/1470383810_421682.html. Acesso em jan. 2022.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento.** In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. (Orgs). *Políticas Públicas e desenvolvimento.* Brasília: Editora da UnB, 2009.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humano/** Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger, Jefferson Aparecido Dias – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009

_____ **Los derechos humanos como productos culturales.**
Crítica del humanismo abstracto. Catarata, 2005

_____ **Introducción General.** In Moura, Marcelo Oliveira de. **Irrompendo no Real.** Escritos de Teoria Crítica dos Direitos Humanos. Pelotas: Educat, 2005b.

_____ **La verdad de una Teoría Crítica de los Derechos Humanos.**
In Moura, Marcelo Oliveira de. **Irrompendo no Real.** Escritos de Teoria Crítica dos Direitos Humanos. Pelotas: Educat, 2005c.

_____ **Tres mecanismos de funcionamiento del patriarcalismo: política, derecho y espacio social ampliado.** De “habitaciones propias” y otros espacios negados. Una teoría crítica de las opresiones patriarcales. Bilbao: Universidade de Deusto, 2005.

HOOD, Christopher. **The tools of Government.** Chatam, NJ: Chatham

House, 1986a.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: Seus Ciclose Subsistemas: uma Abordagem Integradora**. São Paulo: Elsevier-Campus, 2013.

HUMAN RIGHT WATCH. Disponível em <http://www.hrw.org/pt/news/2021/10/29/380271> Acesso em 12 jan.2021.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 32, n.12, p.35-48, 1998.

JESUS, Damásio de. **Tráfico Internacional de Mulheres e Crianças: Brasil, Aspectos Regionais e Nacionais**. São Paulo: Saraiva, 2003.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public choices**. Boston: Little Brown, 1984.

KING; KEOHANE; VERBA. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press. 1994. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182875/mod_resource/content/2/Gary%20King%20Robert%20O.%20Keohane%20Sidney%20Verba%20Designing%20Social%20Inquiry%20%201994.pdf

LASSWELL, Harold D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936-1958.

LEAL, Maria Lúcia. e LEAL, Maria de Fátima. **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (Pestraf)**. 2002. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/traficodepessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/2003pestraf.pdf>. Acesso em: 18 maio 2020.

LEES, Charles. **We are all comparativists now: why and how single-countryscholarship must adapt and incorporate the comparative politics approach**. *Comparative Political Studies*, v. 39, p. 1084- 1108. 2006.

LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. **The analysis of design or the design of analysis?** *Review of Policy Research*, Malden, v. 7, n. 4, p. 738-750, jun. 1988.

LINDBLOM, Charles E. **Public Administration Review**, Vol. 19, No. 2 (Spring,

1959), pp. 79-88 Published by: Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration.

LUCCA, Juan Bautista. Los conceptos em la política latinoamericana comparada. Vol XXVI, n. 74. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Jan. 2019.

MAHONEY, James. **Qualitative methodology and comparative politics**. Comparative Political Studies, v. 40, p. 122-144. 2007.

_____. **Debating the state of comparative politics: views from qualitative research**". Comparative Political Studies, v. 40, p. 32-38.2007a;

_____. **After KKV: the new methodology of qualitative research**. World Politics, v. 62, n. 1, p. 120-147. 2010.

MARCHA DAS VADIAS do Rio de Janeiro. **Manifesto**, 2016. Disponível em https://issuu.com/mdvriodejaneiro/docs/zine_manifesto_new acesso em 10 de agosto de 2016.

MARRAMAIO, Giacomo. **Passado e Futuro dos Direitos Humanos – da “ordem hobbesiana” ao cosmopolitismo da diferença**. 2007. Acessível em www.conpedi.org.br/arquivos/ciacomo_marramaio.doc.

MARSHAL. Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **A questão judaica 5**. Ed. São Paulo: Centauro, 2000.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Coletânea de Direito Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEAD, Laurence M. **“Public Policy: Vision, Potential, Limits”**, Policy Currents, Fevereiro: 1-4, 1995.

MELO, M.F.S. de. **Tráfico de Seres Humanos – Dificuldades e Desafios da Prevenção e Repressão**. (2016) Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/46649/1/Manuel%20Melo%20pg28399.pdf> Acesso em 17/11/2022.

MELLO, M.F.S BAZZANELA S., BIRKNER, G.. **A interdisciplinaridade como postura científica e epistemológica diante dos desafios contemporâneos na formação do ser humano no século XXI**. Revista Húmus, 1(3). V.1 N.3. 2011 .

MÉNY, Yves; THOEING, Jean-Claude. **Politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

MIRABETE, Julio F. **Manual de Direito Penal**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MORAIS, José Luiz Bolzan de. **As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espacial dos Direitos Humanos**. 1ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

NACHMIAS, David. **Public Policy Evaluation: Approaches and Methods**. Editoria St. Martin's Press, 1979.

NAJAN, Adil **Learnin from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective**. (Working Papers). International Institute for Applied Systems Analysis–IIASA. A-2361. Laxenburg. Austria. 1995.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 5ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Marina. **Tráfico de pessoas**. Disponível em: www.unodc.org/pdf/brazil/word_midia/7082006_onorte.doc Acesso em: 22 Mar. 2015.

ONU – NAÇÕES UNIDAS. **Direitos Humanos. Los derechos humanos y la trata de personas**. Folheto informativo nº 36. Nova Iorque e Genebra. 2014

ONU - **Convenção para a repressão de tráfico de pessoas e do lenocínio das Nações Unidas**. Preâmbulo (1950)

OPAS/ OMS. Relatório Mundial de Violência e Saúde. 2015. Disponível em: <https://opas.org.br/wp-content/uploads/2015/09/relatorio-mundial-violencia-saude-1.pdf> Acesso em: 16 Mai. 2022.

PAGLIUCA, José Carlos Gobbis. **Direito Penal Moderno – Parte Especial do Código Penal**. 4 ed. São Paulo: Rideel, 2009.

PEREYRA, Arturo Carrasco. **As políticas públicas brasileiras de combate ao tráfico internacional de mulheres: uma análise do 1º e 2º plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas / Arturo Carrasco Pereyra ; Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha, orientador**. — Pelotas, 2016. Disponível em: <http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/handle/prefix/4124>

PÉREZ-ALONSO, Esteban Juan. Tema 8. **La trata de seres humanos**. In: Manuales Derecho Penal parte especial: Un estudio a través del sistema de Tráfico de pessoas para exploração sexual: prostituição e trabalho sexual escravo. 41 casos resueltos. Tomo I - Delitos contra las personas (Libro II, Títulos I a XII CP). 3a . Edición. Adaptada a la última reforma del Código Penal, aprobada por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011. p. 263 – 284.

PETERS, B. Guy. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PIERANGELI, José Henrique. **O consentimento do Ofendido (na teoria do delito)**. 2..ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Teorias da Democracia: diferenças e identidades na contemporaneidade**. Porto Alegre, EDUPUCRS, 2002.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14a edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 490.

_____. Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 5a. edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Flávia. **A proteção internacional dos direitos humanos**. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Márcia (org.). **Proteção internacional dos direitos humanos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v. 6). 2011

PRÁ, Jussara Reis. **Cidadania de Gênero, Democracia Paritária e Inclusão Política das Mulheres**, 2016. Disponível <http://www.generonaamazonia.ufpa.br/edicoes/edicao-4/artigos/artigo-1-jussara-para.pdf>

PRITTWITZ, Volker von. **Politikanalyse**. Opladen: Leske + Budrich, 1994.

PRZEWORSKI, Adam & TEUNE, Henry. **The logic of comparative social inquiry**. Nova York, John Wiley & Sons. 1970.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2002.

REIS, Gracy Mery de Souza et al. **Tráfico humano para fins de exploração sexual de mulheres**. Itacoatiara: UNITINS, 2010.

REINHARDT, R. **As políticas públicas e a questão das drogas**. Boletim da Associação dos Juizes para a Democracia, v. 35, p. 8-9, set./nov. 2005.

RHODES. C. **Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes**. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html> Acesso em 12/11/2022.

ROCHA, T.C.A.B. **TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL**. 2010 Disponível em:

<https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/255/1/THAYS%20Cristhyna%20Alves%20Braga%20Rocha%20tcc.pdf>

RODRIGUES, Nilce Cunha. **Cooperação federativa e sociedade civil no enfrentamento ao tráfico de pessoas**. 2014

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude nos anos 90. In: **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. 2v. Brasília: 1998, CNPD, p. 731-752.

RUBIO, David Sánchez. D. **Universalismo de confluencia, derechos humanos y proceso de inversión in HERRERA FLORES, J.** (ed.). El Vuelo de Anteo. Derechos Humanos y crítica de la razón liberal. Bilbao : Desclee de Brouwer, 2001.

_____. **Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica** - 2. ed. Rúbio, David Sánchez (Org.); Flores, Joaquín Herrera (Org.); Carvalho, Salo de (Org.) dados eletrônicos – Porto Alegre

SABATIER A. P., JENKINS-SMITH, S. **The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives**. Policy Analysis, v. 5, n. 4, p. 481-504, 1993.

SAFFIOTI, Heleieth. Gênero, patriarcado, violência. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, Coleção Brasil Urgente, 2004.

_____. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

_____. **Quem tem medo dos esquemas patriarcais de pensamento?** CríticaMarxista, São Paulo, Boitempo, v.1, n. 11, 2000, p. 71-75.

SAKAMOTO; PLASSAT, Xavier. **Desafios para uma política de enfrentamento ao tráfico de seres humanos para o trabalho forçado**. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Política Nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Brasil: SNJ, 2Ed., 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Uma concepção multicultural de direitos humanos**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, p. 105-124, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-4451997000100007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 12 jul. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma concepção multicultural dos direitos humanos**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 433-470. (Co-leitura para um novo senso comum; v. 4).2008.

_____. Santos, Boaventura de Sousa. **Desigualdad, Exclusión y**

Globalización: Hacia la Construcción Multicultural de la Igualdad y la Diferencia", Revista de Interculturalidad, 1. 2005

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, 2º ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SENADO, Correio Braziliense. **Máfia mata 20 mulheres por ano**. 2013, p.17 Disponível <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/58279/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>, acesso em junho de 2022.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SCOTT, Joan. **Gênero**: uma categoria útil de análise histórica. *Educação e Sociedade*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995

SILVA, Lucas E. A. Lopes. A emergência da intersectorialidade como tema chave na análise de políticas sociais. **Anais** do II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos, 2011.

SIMON, Herbert A. **The Proverbs of Administration**. In Public Administration Review, v.6, n.1, p 53-67, 1946.

SIQUEIRA, Priscila, QUINTEIRO, Maria. (Org.) **TRÁFICO DE PESSOAS**: quanto vale o ser humano na balança comercial do lucro? A escravidão no século XXI/ São Paulo: Ideias & Letras, 2013.

SKOCPOL T. **Visão e Método na Sociologia Histórica** . Nova York e Cambridge: Cambridge University Press; 1984.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Por uma concepção multicultural dos direitos humanos**. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, nº 48, Junho, 1997.

SOUZA , C. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. **Dossiê Sociedade e Políticas Públicas** • Sociologias (16) • Dez 2006 • <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003> (2006)

SOUSA, Tânia Teixeira Laky de. **Tráfico Internacional de Mulheres**: Nova Face de uma Velha Escravidão. 2º edição. Curitiba: Editora Prismas, 2014.

TERESI, Verônica Maria. **Guia de referência para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretária Nacional de Justiça, 2012.

TILLY, Charles. **Grandes Estructuras, Procesos Amplos, Comparaciones**

Enormes. Version español de Ana Balbás. Madrid, Espanha: Alianza Editorial, 1991.

THOMAS, Harold G. **Toward a New Higher Education Law in Lithuania:** Reflections on the Process of Policy Formulation. In Higher Education Policy, v.14, n.3, p.213-23. 2001.

UNODC.Nações Unidas, Nova Iorque. Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas 2018.

_____. Nações Unidas, Viena **Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas - Perfil de País América do Sul.** 2018.

_____. **United Nations Office on Drugs and Crime.** Global Report on Trafficking in Persons, New York, 2012.

_____. Nações Unidas, Viena. **Documento Temático:** O Abuso de uma posição de vulnerabilidade e outros “meios” no âmbito da definição de Tráfico de Pessoas 2012.

_____. Naciones Unidas. **Oficina contra la Droga y el Delito.** Manual para la lucha contra la trata de personas, Nueva York, 2007.

_____. **Trafficking in Persons:** Global Patterns, 2006.

UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2011/36/UE. Bruxelas, abril de 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&from=EN>. Acesso em 02 de out de 2021.

UNITED NATIONS, 1979. **The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.** General Assembly, resolution 34/180, 18 December.

WALKER, Lenore E. **The Battered Woman Syndrome.** Springer Publishing Company, New York, ed. Springer Publishing Company, 2009.

ZAVERUCHA, Jorge. FHC, **Forças Armadas e polícia:** entre o autoritarismo e a democracia (1999- 2002). Rio de Janeiro, Record, 2005. 285 páginas.

ŽIŽEK, Slavoj. Violência – **Seis notas à Margem.** Lisboa: Relógio D'Água, 2009.

Sites acessados:

Artigo n.1 da Declaração das Nações Unidas sobre Eliminação da Violência contra Mulheres. Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/11/SPM2006_CEDAW_portugues.pdf Acesso em

15 de Nov. 2022.

Artigo 60, inciso IV, da Constituição Federal. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10632328/paragrafo-4-artigo-60-da-constituicao-federal-de-1988> Acesso em 15 de Nov. 2022.

Artigo 134 da Constituição Federal de 1988. Disponível em:

<https://www.legjur.com/legislacao/art/cf8800000001988-134#:~:text=134%20%2D%20A%20Defensoria%20P%C3%ABlica%20%20C3%A9%20insti%20tut%C3%A7%C3%A3o%20essencial%20%20C3%A0%20fun%C3%A7%C3%A3o%20jurisdic%20cional,5%20BA%20C%20LXXIV.%5D> Acesso em 15 de Nov. 2022.

Artigo 194 da Constituição Federal de 1988. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10655147/artigo-194-da-constituicao-federal-de-1988> Acesso em 15 de Nov. 2022.

Habeas corpus nº 126265 de 19/05/2015, STF, Jurisprudência do Supremo Tribunal federal. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=9820340> Acesso em 15 de Nov. 2022.

BBC NEWS BRASIL. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-58952668> Acesso em: 09 Junh.2022.

Decreto n. 5948 de 26/10/2006. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5948.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.948%20DE%2026,ao%20Tr%C3%A1fico%20de%20Pessoas%20%2D%20PNETP Acesso em 15 de Nov. 2022.

EL PAÍS. “Fui com uma mala cheia de sonhos”. Assim brasileiras são transformadas em escravas sexuais na Espanha”. Disponível em:

https://brasil.elpais.com/2017/04/18/internacional/1492537286_311397.html#?rel=mas Acesso em 07 Jun.2022.

ESPAÑA, Ministério de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Madrid, 2021. Disponível em: <http://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosA/>

[Ciudadano/PublicacionesOficiales/2021_02_POLITICA%20EXTERIOR%20FEMINISTA.pdf](http://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosA/Ciudadano/PublicacionesOficiales/2021_02_POLITICA%20EXTERIOR%20FEMINISTA.pdf) Acesso em 12 Mai. 2022.

FORUM SOCIAL MUNDIAL, Unidadena acção e luta de ideias. Disponível em:

<https://www.pcp.pt/publica/militant/258/p.39.html> Acesso em 03 Mai. 2022.

G1, Mundo. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/06/07/espanha-considera-projeto-de-lei-para-castigar-clientes-da-prostituição.ghtml>. Acesso em 23 jun. 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH. Disponível em: <http://www.hrw.org/2021/10/29/380271> Acesso em 12/01/2022.

100 Regras de Brasília sobre o Acesso à Justiça das pessoas Vulneráveis. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf> Acesso em 15 de Nov. 2022.

Lei orgânica n.11/2003 de 29 de setembro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm Acesso em 15 de Nov. 2022.

Lei orgânica n.13/2007 de 19 de setembro. Disponível em: <https://www.castro.pr.leg.br/institucional/estrutura/> Acesso em 15 de Nov. 2022.

Lei orgânica n.05/2010. Disponível em: <http://www3.Arquivo/Documents/legislacao/html/E52010.html> Acesso em 15 de Nov. 2022.

Lei orgânica n.1/2015 de 30 de março. Disponível em: https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Leis_area_Defesa.aspx Acesso em 15 de Nov. 2022.

Lei 13.344/2016, 149-A. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13344.htm#:~:text=Art.,a%20aten%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20suas%20v%C3%ADtimas. Acesso em 15 de Nov. 2022

Pacto de San José da Costa Rica. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/imported_13960/#:~:text=Fale%20Conosco%20Old-Pacto%20de%20San%20Jos%C3%A9%20da%20Costa%20Rica%20sobre%20direitos%20humanos,Brasil%20em%20setembro%20de%201992. Acesso em 15 de Nov. 2022.

Portaria Interministerial n. 634 de 04/02/2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/> Acesso em 15 de Nov. 2022

UNODOC, 2010. Disponível em: <http://www.unodoc.org/lpobrazil/pt/frontpage/2010/06/29-espanha-adere-a-campanha-contra-o-traffic-de-pessoas.html>. Acesso em 18 jun. 2022.

http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/2006_3_IS/BIBLIOTECA/GUIA%20ASICA%20PARA%20LA%20IDENTIFICACION%20Y%20DERIVACION%20DE%20VICTIMAS%20DE%20TRATA.PDF Acesso em: Acesso em 15 de Nov. 2022.



<file:///C:/Users/jfrs/Downloads/GUIA%20Intervencio%CC%81n%20Ayuntamientos%20%20y%20profesionales%20sociales%20%20APRAMP%20Junio%202015.pdf> Acesso em 15 de Nov. 2022.

<http://apramp.org/documentos/> Acesso em 15 de Nov. 2022.

<http://www.womenslinkworldwide.org/> Acesso em 15 de Nov. 2022.