

Recibido 15 mayo 2019 | Aceptado 28 julio 2019 | Publicado 2019-07

## O tráfico sexual (já) não é sexy? Atores, definições do problema e políticas no campo português de combate ao tráfico

Is sex trafficking no (longer) sexy? Actors, definitions of the problem and policies in the Portuguese field of counter-trafficking

**Mara Clemente**

Investigadora integrada. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa (CIES/ISCTE-IUL)  
mara.clemente@iscte-iul.pt

### PROSTITUCIÓN Y TRATA DE MUJERES CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

MONOGRÁFICO COORDINADO POR JOSÉ LUIS SOLANA RUIZ (Universidad de Jaén)

#### RESUMEN

Nas últimas décadas, o combate ao tráfico de pessoas tem-se consolidado gradualmente também em Portugal, através da ação conjunta de organizações governamentais e forças policiais com organizações não governamentais e internacionais. Apesar da falta de evidências, as preocupações envolveram, em primeiro lugar, as mulheres migrantes exploradas no mercado do sexo. No entanto, estas cedo deixaram de estar entre as primeiras preocupações de resgate e o tráfico sexual tornou-se um assunto tabu. O artigo questiona o desaparecimento da exploração sexual da ideia de tráfico, em Portugal. Para tal, analisa a construção do campo do combate ao tráfico no país, utilizando as ferramentas analíticas de campo e de encerramento ideológico. O artigo argumenta que, num contexto atravessado por conflitos violentos em torno da venda de sexo, bem como por um alto nível de isomorfismo institucional, o objetivo superior de construir o campo do combate ao tráfico restringiu a ideia de tráfico, da qual o tráfico sexual permanece substancialmente excluído.

#### ABSTRACT

In recent decades, the fight against human trafficking has gradually been consolidated in Portugal through an alliance of government organizations and police forces with non-governmental and international organizations. Despite the lack of evidence, the concerns involved, first and foremost, migrant women exploited in the sex market. However, they are no longer among the first rescue concerns and sex trafficking became a taboo subject. The article questions the disappearance of sexual exploitation from the idea of trafficking in Portugal. For this purpose, it analyzes the construction of the field of counter-trafficking in the country, using the analytical tools of field and ideological closure. The article argues that in a context of violent conflicts on the sale of sex, as well as a high level of institutional isomorphism, the overarching goal of building the field of counter-trafficking has restricted the idea of trafficking from which sex trafficking remains substantially excluded.

#### PALABRAS CLAVE

tráfico sexual | mercado do sexo | combate ao tráfico de pessoas

#### KEYWORDS

Sex trafficking | sex market | counter-trafficking

## 1. Introdução

Quando comecei a fazer pesquisa sobre o *tráfico de pessoas* (1) em Portugal, no final de 2014, encontrei-me logo numa situação inesperada, por vezes de desorientação. A pesquisa documental sugeria que, nos anos que se seguiram ao Protocolo das Nações Unidas sobre tráfico de pessoas, de 2000, na esteira de uma tendência internacional mais ampla, houve uma preocupação alarmista com o *tráfico sexual* que contribuiu para impor o combate ao tráfico também na agenda portuguesa (Clemente 2017a). Situado no extremo sudoeste do continente europeu, Portugal caracteriza-se por fortes desigualdades socioeconómicas e por um subdesenvolvimento secular (Ribeiro 2017). O país é historicamente um exportador de mão de obra e, apesar das alterações de modalidades e rotas geográficas, a emigração constitui uma constante da vivência portuguesa (Peixoto *et al.* 2016, Pires *et al.*

2018). Com base nas estimativas das Nações Unidas, Pires *et al.* (2018) relatam que, a 31 de dezembro de 2017, com cerca de 22% de portugueses a viver fora do país, Portugal continuava a ser, em termos acumulados, o país da União Europeia com mais emigrantes em proporção da população residente. Desde o início do corrente milénio, de forma variável, dependendo, entre outras coisas, das conjunturas económicas nacionais e internacionais, imigrantes com diferentes laços históricos, culturais e políticos com Portugal têm reforçado a sua presença no país (Baganha *et al.* 2009).

No entanto, no início dos anos 2000, a imigração era ainda um fenómeno recente em Portugal. Apesar da limitada evidência empírica, a exploração potencial de mulheres no mercado do sexo contribuiu para implementar políticas e normas internacionais e europeias e construir um sistema de combate ao tráfico. Este compromisso tem valido a mais alta classificação (Tier 1) de Portugal nos Relatórios sobre o Tráfico de Pessoas (TIP) dos EUA, tradicionalmente aceites e orgulhosamente divulgados nas redes nacionais de combate ao tráfico criadas nos últimos anos. No entanto, durante o processo de consolidação deste sistema, as mulheres migrantes *traficadas* no mercado do sexo foram excluídas das prioridades das políticas de resgate. Outras *vítimas* e formas de tráfico entraram nas preocupações e estatísticas produzidas nos últimos anos, configurando, em alguns casos, um retrato barroco, composto por cidadãos portugueses com problemas mentais, de álcool ou drogas, traficados por organizações familiares, migrantes do Leste europeu explorados nos campos alentejanos, menores e adultos explorados na mendicidade ou traficados para adoção ilegal e remoção de órgãos. Atualmente, quando o tráfico de mulheres entra neste quadro, refere-se principalmente à exploração no serviço doméstico. O que poderia ser considerado uma feliz emancipação do tráfico em relação à sua associação histórica com a prostituição (embora eu prefira o termo *trabalho sexual* ao termo *prostituição*, em alguns casos uso-os de forma intercambiável), ou até um resultado improvável do sucesso do combate àquele, logo teve que lidar com a circunspeção com que, em eventos públicos, bem como encontros e entrevistas, o tráfico sexual era relatado. Ao procurar estudar este tópico tive que lidar com resistências e um criticismo, que, no entanto, pareciam bem longe da reflexão crítica de alguns ativistas e estudiosos que enfatizam a construção social do tráfico (sexual). Enquanto isso, as mulheres migrantes no mercado do sexo, cuja exploração era considerada tráfico, permaneciam afastadas de qualquer possibilidade de resgate, bem como de participação na pesquisa e na definição das políticas que as envolvem (Clemente 2017a e 2017b), o que punha em causa, também em Portugal, o concreto funcionamento do atual sistema de combate ao tráfico.

Partindo de uma extensa experiência de pesquisa caracterizada por uma forte componente etnográfica, este artigo questiona o desaparecimento do tráfico sexual dos discursos portugueses sobre tráfico. Para esse efeito, ele incidirá sobre um dos lados menos investigados da matéria: a construção do campo do combate ao tráfico. Desde o aparecimento do tráfico no debate internacional, no final do século XIX, a definição do problema tem sido prerrogativa de atores diferentes das próprias *vítimas*. Grupos feministas abolicionistas, bem como alguns Estados e organizações intergovernamentais, equiparando o tráfico à prostituição, têm tradicionalmente desempenhado um papel de destaque na definição do problema (Atasü-Topcuoğlu 2015, Doezema 2010, Limoncelli 2017). Nos anos mais recentes, o reconhecimento implícito de uma distinção entre prostituição *forçada* e prostituição *voluntária*, baseada no qualificador de *consentimento*, tem-se afirmado na legislação internacional de combate ao tráfico (Doezema 2005). Atores internacionais e regionais, como as Nações Unidas e a União Europeia, tiveram um papel importante na definição do que é tráfico, bem como na produção e implementação de políticas e normas para o combater. A análise do processo de construção do sistema de combate ao tráfico, tendo em conta os atores nele envolvidos e as suas conexões nacionais e transnacionais e as relações de poder, permite-nos entender como são definidas as práticas consideradas como tráfico, e de que forma são definidas e implementadas as políticas para o combater.

Nas próximas páginas, primeiro delinheio o quadro teórico em que ancorei a análise de dados, destacando a contribuição de estudos críticos sobre o tráfico, bem como as ferramentas analíticas de *campo*, de Pierre Bourdieu, e *ideological closure* (encerramento ideológico), de Reyhan Atasü-Topcuoğlu. Em seguida, apresento a metodologia seguida neste estudo. Continuo apresentando os resultados organizados de acordo com uma periodização da construção do campo de combate ao tráfico em Portugal. Na discussão argumento que, num contexto caracterizado por um elevado nível de isomorfismo

institucional, uma guerra sexual não resolvida, tanto dentro como fora do atual campo de combate ao tráfico em Portugal contribuiu para que as mulheres migrantes traficadas no mercado do sexo fossem excluídas das principais preocupações de resgate. O exame da relação entre a estrutura do campo e os discursos e as políticas produzidos sugere que os conflitos históricos em torno da venda de sexo, sobrepondo-se a outros aspetos controversos das atuais políticas de combate ao tráfico, fazem hoje do tráfico sexual uma questão tabu.

## 2. O quadro conceptual

Após o Protocolo das Nações Unidas sobre tráfico de pessoas, de 2000, a necessidade de políticas baseadas em evidências e a alocação mais apropriada de recursos no combate ao *tráfico* incentivaram em todo o mundo a produção de uma abundante literatura sobre este tópico. A pesquisa – geralmente abundantemente financiada, raramente amplamente participada, começou a ser produzida primeiro por instituições supranacionais, internacionais e nacionais (Goździak e Bump 2008, Lerum e Brents 2016, Zhang 2009). A abordagem *mainstream* procede normalmente da definição de tráfico das Nações Unidas. Desde 2000, o Protocolo das Nações Unidas Relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de mulheres e crianças (também conhecido como Protocolo de Palermo), fornece a primeira ideia amplamente aceite de tráfico como “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade, ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos” (art. 3.º, alínea a). Dentro desta abordagem, a descrição dramática do problema, as suas dimensões e atores – centrando-se nas *vítimas* e seus *traficantes* –, é tradicionalmente acompanhada pela identificação de lacunas políticas e/ou legislativas para definir as políticas a serem implementadas.

Enquanto o tráfico se transformou de um assunto subalterno num crescente e importante campo de pesquisa, estudiosos críticos enfatizaram a construção social do problema. Esta abordagem heterodoxa do tráfico tem frequentemente um alto nível de compromisso. Como Ian Hacking nos lembra, o compromisso construcionista geralmente “decorre de reações cada vez mais fortes a (1), (2) e (3) abaixo: (1) a alegação de que *X* não é inevitável; (2) que *X* é uma coisa má; e (3) que o mundo seria um lugar melhor sem *X*” (1999: 19, tradução minha). Nesta linha, os estudos críticos analisaram em primeiro lugar a construção da ideia de tráfico (Doezema 2005, Weitzer 2007; Bordonaro e Alvim 2011, em Portugal), geralmente definida como uma componente da prostituição, do crime organizado transnacional, da migração irregular e, mais recentemente, como um problema de direitos humanos (Aradau 2008). Eles desafiam a natureza, as causas e os remédios para o tráfico, analisando as consequências negativas tanto para as *vítimas* quanto para aquelas que não são identificadas como tais. Em particular, dentro desta abordagem heterodoxa, enfatiza-se que a ideia de tráfico separa arbitrariamente um grupo de migrantes (começando historicamente por mulheres no mercado do sexo) a serem resgatados – as *vítimas* – dentro de um grupo maior de migrantes a serem controlados e eventualmente punidos – os migrantes *contrabandeados* (Doezema 2005, O’Connell Davidson 2015, Piscitelli 2010). Um dos desafios colocados pela operacionalização da ideia de tráfico é, portanto, definir onde, nos diferentes setores de atividade, a exploração *apropriada* termina e a exploração *inapropriada* começa (O’Connell Davidson 2015). Enquanto isso, a pesquisa enfatiza como a estrutura conceptual do combate ao tráfico degradou as condições de vida e de trabalho dos trabalhadores migrantes (mais uma vez, começando com as mulheres no mercado do sexo) através de um conjunto de medidas destinadas a suprimir o trabalho sexual, incursões desnecessárias no mercado do sexo, aumento dos controlos de fronteiras e deportações de trabalhadores suspeitos de serem traficados (GAATW 2007 e 2018, Kempadoo 2016, Solana e Ación 2008). Contra o pano de fundo da luta contra o crime organizado transnacional, a *vítima inocente/enganada* também foi colocada numa oposição binária, simplista e estereotipada, com os *malfeitores do mal* (Anderson e Andrijasevic 2008). Contudo, os estudos mais críticos apontam que

concentrar-se nos traficantes como responsáveis por qualquer abuso obscurece o papel da abordagem do Estado à migração e ao emprego, na criação das condições económicas e sociais estruturais geradoras de desigualdades, discriminação e exploração (Anderson e Andrijasevic 2008, Andrijasevic e Mai 2016). A crítica acirrada da *absolvição* do Estado e da *despolitização* do debate (Andrijasevic 2010, O'Connell Davidson 2015) é acompanhada por uma dura crítica à abordagem securitária no enfrentamento ao tráfico. Entre as consequências dessa abordagem, em muitos países, entre os quais Portugal, a perseguição e a punição dos traficantes prevaleceram sobre o reconhecimento substancial dos direitos das pessoas cuja exploração pode ser considerada tráfico (Brunovskis e Skilbrei 2016, Clemente 2017b). Os estudos críticos têm enfatizado também o papel das representações estereotipadas e mitológicas da vítima e das suas necessidades nas políticas e nas práticas atuais de intervenção (Andrijasevic e Mai 2016, Blanchette *et al.* 2013, Kempadoo *et al.* 2011). Em geral, apesar do surgimento de novas e diferentes *economias* em torno do tráfico – entre as quais a da deportação e a do resgate (Plambech 2017), o desaparecimento de mulheres e homens migrantes dos estudos e debates sobre migrações e o seu reaparecimento em estudos e debates sobre o tráfico, como vítimas, não corresponderam a uma substancial defesa dos seus direitos (Agustín 2006, Doezema 2005 e 2010). Não deve surpreender que os estudiosos mais críticos tenham questionado o uso da categoria conceptual de tráfico, tanto na pesquisa quanto no debate político e público (Agustín 2006 e 2007).

O principal objetivo deste artigo não é demonstrar a construção social da ideia de tráfico e/ou os seus efeitos injustos. Estou interessada sim nos aspetos menos explorados, isto é, a construção do combate ao tráfico. Enquanto a construção da ideia de tráfico tem sido objeto de uma extensa reflexão interdisciplinar, a construção da luta contra o tráfico foi analisada apenas excecionalmente. Uma contribuição articulada e abrangente sobre a construção do combate ao tráfico transnacional é oferecida por Reyhan Atasü-Topcuoğlu (2015), que aprofunda o caso de três países: a Ucrânia, a Turquia e a Alemanha. Neste trabalho estendo a análise ao caso português utilizando o instrumento analítico de *campo* de Pierre Bourdieu (1996) e vinculando-o com o de *ideological closure* (encerramento ideológico) introduzido por Atasü-Topcuoğlu.

Bourdieu descreve diferentes aspetos da vida social em termos de *campo*. Ele usa o conceito de campo com referência a uma rede, ou configuração, de relações objetivas entre posições. A sociedade como um todo constitui um campo que contém em si *diferentes campos* caracterizados por relativa autonomia. Bourdieu concebe o campo como uma estrutura de dominação na qual diferentes agentes (individuais e coletivos) estão em luta. A posição desses agentes é determinada pelo tipo e volume de *capital* que detêm (Bourdieu 1986). O capital nas suas diferentes formas – económico, cultural, social e simbólico –, refere-se tanto aos recursos utilizados na luta quanto àqueles cuja apropriação está em jogo dentro de cada campo (ou *mercado*). O instrumento conceptual de campo, usado com referência ao combate contra o tráfico, estimula uma análise dos agentes que detêm o capital para nele ingressar, do tipo de capital que possuem e de como isso é produzido e reproduzido. Esta abordagem permite compreender, por exemplo, como é produzido o *capital cultural* específico do campo do combate ao tráfico, isto é, o conhecimento do tráfico e as formas de o combater. A análise do combate ao tráfico através do conceito de campo dá-nos a oportunidade de decifrar as relações de poder na problematização do tráfico de pessoas, na produção de políticas e na sua implementação. Todos os campos desenvolvem uma *doxa*, um horizonte de crenças partilhadas pelos agentes do campo. A doxa separa os discursos e interesses legítimos daqueles que o não são. Segundo Atasü-Topcuoğlu, a possibilidade de construir o campo do combate ao tráfico baseia-se numa problematização do tráfico e num conjunto de formas legítimas de lidar com a questão, aceites por todos os atores desse campo – indivíduos e organizações, bem como Estados. A autora introduz o conceito de *encerramento ideológico* para se referir à parte legível da doxa, às definições comuns e às lógicas práticas partilhadas por todos os atores no campo. A utilização do instrumento analítico de encerramento ideológico, ao lado daquele de campo, permite-nos compreender o modo como o combate ao tráfico é construído e levado a cabo em Portugal, produzindo ou rejeitando algumas políticas e ideias de tráfico. Em particular, permitirá entender como e por que razões algumas conceptualizações, como a de *tráfico sexual*, deixaram a agenda portuguesa.

Para dar conta dos resultados empíricos, o contexto português sugere que devemos considerar uma abordagem heterodoxa e mais ampla do tráfico. Na análise de Atasü-Topcuoğlu, ela limita-se aos

estudos que, ressaltando os seus pontos críticos, não questionam a categoria conceptual do tráfico e focam a sua atenção nos direitos humanos das vítimas. A autora descreve graficamente o encerramento ideológico como a área de sobreposição de dois círculos/abordagens, ortodoxa e heterodoxa. A contribuição dos estudos mais críticos, que põem em causa o uso da própria categoria de tráfico, ajuda a explicar as tensões que historicamente caracterizam a construção do combate ao tráfico em Portugal e a atual definição do problema. Graficamente, é possível imaginar a presença de uma terceira área/abordagem, que partilha uma parte com a heterodoxia considerada por Atasü-Topcuoğlu.

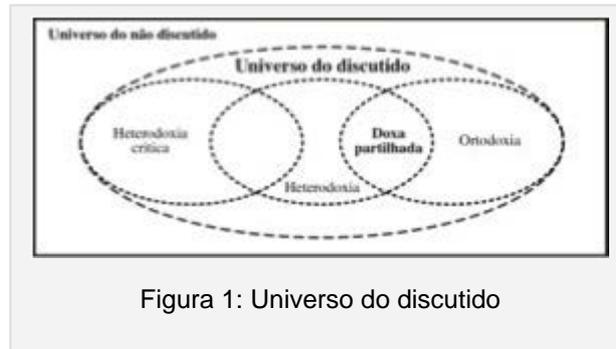


Figura 1: Universo do discutido

No nível teórico, a aplicação da teoria de Bourdieu e o uso da ferramenta analítica de encerramento ideológico de Atasü-Topcuoğlu para o caso português contribuiriam para a discussão do combate ao tráfico como um campo. Do ponto de vista estratégico, o artigo pretende contribuir para a melhor intervenção nesta área, cujo sucesso ainda é questionável tanto a nível nacional, português, quanto a nível mundial.

### 3. Metodologia

Este artigo baseia-se em dois projetos de pesquisa. O primeiro projeto, realizado entre 2014 e 2018, teve como objetivo estudar a proteção dada a mulheres *traficadas* em Portugal. O segundo projeto, iniciado em 2018 e atualmente em curso, centra-se na construção de sistemas de combate ao *tráfico* na Europa mediterrânea.

Com base na *grounded theory* (Glaser e Strauss 1967), em ambos os estudos, empreguei uma combinação de pesquisa documental, entrevistas qualitativas e observação participante. Em particular, o estudo incluiu uma revisão da literatura, bem como de convenções, acordos, relatórios, legislação, planos de ação e dados estatísticos. A pesquisa também se baseou em quase 50 entrevistas qualitativas com representantes de organizações governamentais e não governamentais, com órgãos de polícia criminal e com migrantes *traficados*. Em primeiro lugar contactei membros da Rede Nacional de Apoio e Proteção às Vítimas do Tráfico (RAPVT). Prevista no segundo Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos – II PAPCTSH 2011-2013, a RAPVT é composta por várias organizações com intervenção direta ou indireta na área do combate ao tráfico. Essa rede, constituída em 2013, é uma experiência relativamente recente no campo de combate ao tráfico português. Esta circunstância levou a que centrasse a minha atenção nos atores que tiveram uma experiência anterior nesta área. Trata-se, antes de tudo, de organizações de natureza religiosa, que compõem a Comissão de Apoio às Vítimas do Tráfico de Pessoas (CAVITP). O interesse inicial pela *exploração sexual* solicitou também o contacto com organizações com uma experiência de intervenção no mercado do sexo. Com esse objetivo foram recolhidas entrevistas com representantes de organizações que, desde 2011, fazem parte da Rede sobre Trabalho Sexual (RTS). Finalmente, contactei um conjunto de organizações intergovernamentais e não governamentais envolvidas em programas de assistência ao regresso voluntário assistido de migrantes e pessoas traficadas, com sede em Portugal e/ou no Brasil. No seu

conjunto, o estudo caracterizou-se por uma forte abordagem etnográfica, com participação em eventos, ações de formação e sensibilização, grupos de discussão e redes, bem como a primeira experiência de observação científica numa casa de abrigo portuguesa para mulheres traficadas. Os resultados aqui apresentados focam-se na análise de entrevistas e documentos.

Como previamente apontado (Clemente 2017a, 2017c), a pesquisa deparou com inúmeros desafios, tanto no contacto com as pessoas traficadas como, mais genericamente, no acesso ao campo. O meu posicionamento com relação à venda de sexo e dentro do atual *campo de poder* (Bourdieu 1996, Bourdieu e Wacquant 1992) influenciou a pesquisa de forma variável, constituindo em qualquer caso um aspeto decisivo no que diz respeito às possibilidades de pesquisa sobre o assunto.

Para mostrar e estudar as mudanças da ideia de tráfico em Portugal, precisei de dividir a análise da construção do campo de combate ao tráfico em diferentes períodos. Dentro de cada período, dediquei uma atenção particular às relações transnacionais e nacionais dentro do campo de poder, aos atores dentro/fora do campo, às suas relações, ao *capital* detido por estes e ao *encerramento ideológico*, isto é, à definição do problema bem como das políticas para o combater.

#### **4. A construção do campo do combate ao tráfico em Portugal**

Portugal é tradicionalmente descrito principalmente como um país de destino para pessoas *traficadas*, mas também, em certa medida, um país de origem e de trânsito.

A construção do campo do combate ao *tráfico* em Portugal pode ser analisada em quatro fases: (1) um período inicial de *chamada às armas*, do final dos anos 90 até 2006; (2) um segundo período, de *institucionalização* do campo de combate ao tráfico, de 2007 a 2013; (3) um terceiro período de *consolidação* do problema na agenda política portuguesa, de 2014 a 2017; e (4) um quarto período, a partir de 2018, de *expansão* do campo.

##### **4.1. A chamada às armas**

No final dos anos 70, na sequência de artigos jornalísticos que denunciavam casos de mulheres portuguesas traficadas em Espanha, uma histórica organização feminista portuguesa, a UMAR – União de Mulheres Alternativa e Resposta, lançou um manifesto por um inquérito ao *tráfico* que recolheu milhares de assinaturas. Foi em dezembro de 1977 e, em janeiro de 1978, a organização convocou uma concentração, na cidade do Porto, sob o lema “Não à exploração da mulher, pela sua dignificação”, para entrega do manifesto no Governo Civil (Tavares 2000). Após esta data não há novas mobilizações de organizações da sociedade civil. Só passados 20 anos o tráfico entra na agenda política nacional, e Portugal assina em 2000 e ratifica em 2004 o Protocolo das Nações Unidas sobre tráfico de pessoas e, em 2005, assina a Convenção do Conselho da Europa Relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos.

Desde o período inicial (do final dos anos 90 a 2006), as relações de poder transnacionais e o campo transnacional de combate ao tráfico tiveram um papel fundamental na construção do campo do combate ao tráfico em Portugal. Um importante impulso vem, em particular, do campo da diplomacia. Titular de um forte capital simbólico, esta última estimula a acumulação de capital cultural, económico e social para a construção do campo do combate ao tráfico em Portugal. Um representante governamental lembra: “Na União Europeia tínhamos o comissário Vitorino, português, responsável pela área da Justiça e Assuntos Internos, que deu muita importância a esta matéria. Deu um grande impulso a esta matéria e nós começámos a trabalhar nisso”.

O comissário europeu foi um dos participantes no Seminário Internacional sobre Tráfico e Exploração Sexual de Mulheres, realizado no Porto, em dezembro de 1999. O evento foi cofinanciado pela Comissão

Europeia através do programa STOP, que se centrou em atividades de intercâmbio, estudo e formação de atores institucionais e sociais envolvidos em atividades de combate ao tráfico. Durante este primeiro encontro internacional sobre o tema em Portugal, o comissário europeu apresentou uma análise das atividades da União Europeia (UE) no combate ao tráfico. Como previamente apontado (Clemente 2017a), o evento foi concebido como uma espécie de *chamada às armas* de vários atores e expressava a preocupação com a coordenação das políticas portuguesas com as europeias neste campo. O seminário foi promovido pela atual Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), um organismo de administração direta do Estado, integrado na Presidência do Conselho de Ministros e tradicionalmente encarregado de promover a cidadania e a igualdade de género. Desde então, através do financiamento europeu, a CIG liderará diferentes projetos focados no *tráfico sexual*, que vão criar as condições para a realização do projeto CAIM – Cooperation, Action, Research, Worldview (2005-2007). Este projeto, financiado pela Equal Community Initiative, costuma ser descrito como uma experiência crucial pelo seu contributo para a mobilização de vários atores institucionais e a elaboração das políticas desenvolvidas em Portugal desde 2007, através do primeiro Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos – I PAPCTSH 2007-2010.

Desde esta fase de chamadas às armas, o campo transnacional de combate ao tráfico proporcionou, portanto, a possibilidade de acumular o capital cultural, bem como o capital financeiro e social necessários para a construção do campo de combate ao tráfico em Portugal. Até aí, o país caracterizou-se por quase nenhuma acumulação de capital cultural específico. Como enfatizado nas atas do seminário mencionado, “Portugal não dispõe de estudos sobre uma realidade tão dramática como é o tráfico de mulheres” (Varandas e Saraiva 2000: 10). A pressão transnacional para Portugal alinhar com a agenda transnacional de combate ao tráfico estimulou e financiou a investigação sobre esta matéria (ver, por exemplo, Manita e Oliveira, 2002, Peixoto *et al.* 2005, Ribeiro *et al.* 2005). O mesmo projeto CAIM promoveu um estudo (ver Santos *et al.* 2007). Contudo, tal como apontado por Bordonaro e Alvim (2011) numa reflexão crítica sobre a construção social do problema do tráfico em Portugal, esta pesquisa foi concluída apenas em julho de 2007, depois adoção do I PAPCTSH 2007-2010, em junho desse ano. Numa fase de escasso capital cultural, será a definição transnacional do problema e das políticas para o combater a guiar o *encerramento ideológico* nacional. O resultado é que, também em Portugal, o tráfico de pessoas é pensado, em primeiro lugar, como tráfico de mulheres, e as suas *vítimas* foram procuradas principalmente no mercado do sexo. Além disso, o tráfico será definido principalmente como um problema criminal, que envolve redes transnacionais de traficantes, bem como uma forma de violência de género.

O encerramento ideológico com base no qual o campo do combate ao tráfico será construído em Portugal é transmitido pelos atores da burocracia, ou seja, pelos únicos atores que nesta fase vêm que podem tirar proveito de integrar este campo e detêm o capital para nele entrar. Dentro do *campo do poder* encontra-se a CIG, anteriormente mencionada, a qual concentra em si o capital simbólico e económico do campo e será encarregada da coordenação e monitorização das atividades de prevenção e combate ao tráfico de pessoas. Nesta época em que nenhuma ONG tinha uma experiência de intervenção nesta matéria, algumas organizações foram envolvidas no campo. Uma delas é uma organização de cariz religioso – O Ninho –, que partilha com a principal organização estatal nesta área uma leitura da prostituição como uma forma de violência sobre as mulheres que se deve erradicar (Oliveira 2017). Fundada em Portugal na década de 1960, seguindo o modelo de uma organização francesa, O Ninho é detentor do capital simbólico adequado para entrar no campo do combate ao tráfico. No entanto, desde essa fase, surge uma tensão entre os atores governamentais e não governamentais, apesar da posição abolicionista comum. A principal organização abolicionista governamental em campo, de facto, não concorda com a ideia de que o tráfico sexual e a prostituição sejam a mesma coisa. A CIG apresenta-se como uma abolicionista firme mas prudente, que recusa esta conexão e a necessidade de uma intervenção sobre as políticas de prostituição. Assim, no seminário do Porto, um dos seus representantes afirma: “Frequentemente os conceitos de tráfico e de prostituição aparecem aí interligados. Essa ligação automática deveria ser evitada atendendo a que os diferentes Estados têm abordagens e políticas distintas no que respeita à legalidade da prostituição, o que pode complicar a necessária harmonização da legislação sobre o tráfico e a proteção das suas vítimas” (Varandas e Saraiva 2000: 170).

Por outras palavras, o *tráfico sexual* configura-se desde logo como um elemento de tensão do encerramento ideológico transnacional, com base no qual o campo do combate ao tráfico em Portugal é construído.

#### 4.2. A institucionalização do campo de combate ao tráfico

O ano de 2007 marca um momento chave na construção do campo do combate ao *tráfico* em Portugal. Para além da definição do primeiro plano de ação – I PAPCTSH – 2007-2010, são introduzidas importantes alterações na Lei de Imigração e no Código Penal, cujo artigo 160.º fornece a atual definição do crime de tráfico. De acordo com a legislação portuguesa, considera-se tráfico de pessoas todo o ato de “oferecer, entregar, recrutar, aliciar, aceitar, transportar, alojar ou acolher pessoa para fins de exploração, incluindo a exploração sexual, a exploração do trabalho, a mendicidade, a escravidão, a extração de órgãos ou a exploração de outras atividades criminosas: a) por meio de violência, rapto ou ameaça grave; b) através de ardil ou manobra fraudulenta; c) com abuso de autoridade resultante de uma relação de dependência hierárquica, económica, de trabalho ou familiar; d) aproveitando-se de incapacidade psíquica ou de situação de especial vulnerabilidade da vítima; ou e) mediante a obtenção do consentimento da pessoa que tem o controlo sobre a vítima” (artigo 160.º do Código Penal).

Nesta fase de *institucionalização* do campo do combate ao tráfico (2007-2013), a Convenção do Conselho da Europa Relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos também entrou em vigor em 2008. A partir deste momento Portugal nunca perderá de vista a questão do tráfico – nem mesmo durante a recente crise financeira e o programa de resgate que caracterizou o período entre 2010 e 2014. Os diferentes períodos de construção do campo de combate ao tráfico continuarão fortemente influenciados pela agenda da UE e pela perceção da posição de Portugal no contexto internacional. Como enfatizado por um representante dum órgão de polícia criminal:

“Nós funcionamos um bocadinho a reboque, ou seja, também a legislação portuguesa tem feito um esforço sério por se tornar o mais atual e o mais abrangente possível, e é isto que está refletido neste artigo todo (refere-se ao artigo 160.º do Código Penal), hoje. (...) Nós sabemos, como país que faz parte da União Europeia e portanto com os acordos internacionais que são celebrados, o grande passo é o nós aderirmos e celebrarmos o Protocolo de Palermo e portanto, a partir desse momento, nós vinculamo-nos a que as diretrizes estrangeiras, quando são emanadas, que colham fruto dentro do nosso ordenamento português, as recebam e nós as adaptemos e as consigamos transpor para o nosso ordenamento”.

Nesta fase de institucionalização da atenção burocrática, a construção do campo do combate ao tráfico continua a ser gerida principalmente a nível institucional, com grande circunspeção no envolvimento de organizações internacionais, como a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), assim como das organizações da sociedade civil. Com relação às primeiras, surgiu o problema de consolidar, em primeiro lugar, o funcionamento *interno*, nacional, do campo. Nas palavras de um representante estatal: “Foi dizer, OK, vamos ver internamente como é que nós também funcionamos internamente com ONG, órgãos, Estado, não é? E depois vamos alargando isto. Isto é um processo, é o que eu digo, tudo isto é um processo”. Enquanto isso, vários fatores contribuem para o envolvimento tímido da sociedade civil organizada. Eles referem-se, em primeiro lugar, às características desta última, caracterizada por uma dependência histórica do Estado (Casanova *et al.* 2018, Franco 2015, Monteiro 2004, Quintão 2011). Consequentemente, apenas algumas ONG, convidadas a entrar no campo, vêem as vantagens potenciais oferecidas pela luta contra o tráfico e estendem suas atividades para incluir o tráfico de pessoas. Enquanto o tráfico coloca o desafio de acumular rapidamente o capital cultural necessário para abordar a *complexidade* do novo problema, como problema *criminal* em agenda e nas suas fronteiras frágeis com a migração irregular e a prostituição, dois elementos críticos determinantes intervêm para limitar o envolvimento mais amplo de sociedade civil e marcar as relações dentro do campo até hoje. O primeiro deles tem a ver com as

mudanças legislativas introduzidas nesse período. Refletindo uma definição internacional de tráfico como um problema criminal, tais mudanças são orientadas principalmente pelos objetivos de justiça criminal de assegurar a perseguição e repressão dos *traficantes*. Assim, os direitos das pessoas traficadas (2) ficam substancialmente subordinados à sua identificação pelas forças policiais e à cooperação das potências vítimas na investigação criminal contra os traficantes (3). A possibilidade de a sociedade civil organizada entrar no campo do combate ao tráfico, acumular capital económico, cultural e social, e permanecer numa posição central é condicionada, em primeiro lugar, pela partilha desta abordagem no combate ao tráfico. No entanto, como um representante do governo aponta, ela é logo questionada, embora timidamente, por algumas organizações da sociedade civil:

“Primeiro, houve aqui um ator que durante muitos anos não forneceu dados e referia que tinha muitas vítimas de tráfico... [Fala de (nome da organização)] Era (nome da organização), que neste momento finalmente se conseguiu... Porque é que isso acontecia? Porque havia uma desconfiança no sistema, ou seja, havia uma desconfiança que se (nome da organização) dissesse ‘eu tenho tantas pessoas que identifico ou que sinalizo como potenciais vítimas de tráfico, e que são irregulares, o SEF vai-lhes cair em cima e vai pôr estas pessoas todas fora e a perspetiva dos direitos humanos ou da defesa das pessoas não está aqui posta, fica posta em questão e nós trabalhamos para a promoção dos direitos humanos e não trabalhamos para uma questão de criminalidade ou de alguém estar irregular no país’.”.

Um segundo elemento crítico em relação ao envolvimento mais amplo da sociedade civil organizada está ligado ao facto de a institucionalização do campo do combate ao tráfico continuar a defender um abolicionismo firme que mantém todos os atores que não têm uma posição abolicionista longe do campo de combate ao tráfico. Portanto, uma forte distância inspira as relações da principal instituição governamental (abolicionista) que coordena a atividade neste campo com as ONG não abolicionistas. Assim desde o projeto CAIM, a única organização envolvida, e atualmente a principal organização em campo, é a APF – Associação para o Planeamento da Família. Uma organização que, apesar da posição não abolicionista e da adesão à RTS, em sessões públicas sobre a questão do tráfico (é o caso, por exemplo, do I Seminário da Rede Norte de Apoio e Proteção a vítimas de TSH, realizado no Porto, em 8 de maio de 2017) bem como na relação de pesquisa, mantém uma cautela prudente na partilha da sua posição em relação à prostituição. Na fase de institucionalização do campo do combate ao tráfico, a APF expandiu a sua intervenção assumindo também, em 2008, a gestão da primeira casa de abrigo portuguesa especialmente destinada a mulheres traficadas. Além disso, desde 2012, através de cinco equipas multidisciplinares especializadas (EME) regionais, ela tem sido protagonista de intervenções caracterizadas por uma forte proximidade com as forças policiais que operam no campo do tráfico. A abordagem da organização é resumida pelas palavras de um representante estatal:

“E há aquelas (organizações) que fazem o trabalho que acabou de referir. Que é o trabalho de participação contínua em todo o processo em prol da vítima, trabalhando com os órgãos de polícia criminal para a identificação formal da própria vítima, trabalhando com os órgãos de polícia criminal no sentido – e com a vítima ao mesmo tempo –, no sentido da relação de confiança entre vítima e órgão de polícia criminal se estabeleça e a vítima perceba que a polícia não é má. Não é o mau da fita, mas é alguém que está ali para a ajudar e para a proteger e que, portanto, trabalham nestas duas vertentes, muito claramente, de relação de confiança entre os atores, que leva à identificação da vítima e que levam, por outro lado, à condenação (dos traficantes)”.

Além de um envolvimento prudente da sociedade civil, a partir dessa fase, a necessidade de não comprometer o trabalho de construção do campo sugere o estreitamento do *encerramento ideológico* nacional. A entrada do tráfico sexual na agenda nacional é acolhida por algumas organizações abolicionistas como uma oportunidade para rediscutir as políticas relativas à prostituição. No entanto, as fortes divisões que essas políticas causam parecem colocar em jogo a possibilidade de construir o campo de combate ao tráfico. Daí a censura, ao longo dos anos, da questão do *tráfico sexual*, que saiu da agenda política portuguesa. Nas palavras dum representante das principais organizações governamentais atuantes neste campo:

“Apesar de o trabalho do tráfico ter sido começado a trabalhar a partir da prostituição, é muito perigoso nós voltarmos a esse discurso. Por tudo. Por tudo. Porque vamos descentralizar o objeto e vamos cair naquilo que nós queremos evitar. E é muito, muito perigoso, porque eu não quero que nas discussões do tráfico a questão da prostituição assuma o papel central. Não quero. Não quero. Não quero que a prostituição, ou seja, a problemática da prostituição seja o que ocupa a discussão do tráfico. Eu não quero isto. Não é... não é... e se fizermos isto vamos descentrar... o objeto, que é o tráfico, percebe? E isto é perigoso, isto é muito perigoso de fazer. [Perigoso em que sentido?] É perigoso porque descentramos e criamos novamente todo um conjunto de barreiras à intervenção no tráfico. (...) Nós para trabalharmos no tráfico tivemos que descentrar a prostituição... Se voltarmos a entrar no discurso da prostituição para as questões que se prendem com a legalização, não legalização da lei sexual, do trabalho sexual, se voltarmos a entrar nisto, vamos descentrar tudo o que tem a ver com o tráfico e vamos desvalorizar tudo o que tem a ver com as questões do tráfico no âmbito da exploração sexual”.

A representante de uma das ONG com uma posição abolicionista histórica confirma que:

“A CIG não tem querido discutir a questão do trabalho sexual. Nós pusemos essa questão e... [Em que ocasião, em que momento?] Logo, logo no início dos projetos e quando foi... Nós fizemos... No projeto que, nos projetos que fizemos, não é? E também na rede, porque as coisas não estão separadas. E fomos até aconselhadas, se queríamos ver os projetos aprovados, a não incluir as questões da prostituição. [Foram aconselhadas... ] Porque diziam, diziam eles... [Eles... da CIG?] Eles, da CIG, que a questão da prostituição ia ser objeto de uma coisa autónoma. Estavam mais interessados em falar do trabalho, da exploração no trabalho que, como sabe, existe, de facto, não é?”.

Como resultado, apesar de as vítimas terem sido procuradas principalmente dentro do mercado do sexo e de o I PAPCTSH – 2007-2010 ter dado atenção especial à questão do tráfico sexual, já o II PAPCTSH – 2011-2013, adotado em novembro de 2010, prestou particular atenção à questão do tráfico para *exploração laboral*.

### **4.3. A consolidação do campo do combate ao tráfico**

O III PAPCTSH – 2014-2017, adotado em dezembro de 2013, inaugura um terceiro período de construção do campo do combate ao tráfico em Portugal.

Durante esta fase, assiste-se a uma *consolidação* do compromisso institucional sobre a questão. Novas organizações da sociedade civil irão adquirir um papel proeminente dentro do campo. Entre elas estão, em particular, duas organizações – a Saúde em Português e a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) – que, expandindo o seu capital económico e cultural, irão intervir, entre outras coisas, na gestão de duas novas casas de abrigo para homens e mulheres traficados, em funcionamento, respetivamente, desde 2013 e 2014. Com relação à venda de sexo, elas afirmarão uma posição *neutra* – pelo menos ao nível nacional. De facto, uma das organizações – a APAV – é membro de uma das principais ONG internacionais que trabalham sobre o tráfico, a Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW), conhecida por enfatizar a necessidade de uma distinção entre prostituição *voluntária* e prostituição *forçada*, e que defende a descriminalização do trabalho sexual. Um número variável de organizações continuou a orbitar dentro do campo de combate ao tráfico, particularmente em atividades de sensibilização, educação e formação. De qualquer forma, o envolvimento no debate e na intervenção sobre o tráfico de organizações, em primeiro lugar daquelas com experiência de intervenção com trabalhadores migrantes e/ou no mercado do sexo, continua a ser substancialmente marginal mesmo depois da criação, em 2013, de uma Rede de Apoio e Proteção às Vítimas de Tráfico (RAPVT). Esta rede, coordenada pelo principal ator governamental em campo e composta por um total de 23 organizações governamentais, não governamentais e policiais, surgiu, mais uma vez, em resposta à pressão internacional (GRETA 2013 e 2017). Mais uma vez, o acesso à rede é sistematicamente fechado

às organizações não abolicionistas. Nas palavras de um representante governamental: “Não tenho nenhum problema em que uma organização destas (referência às organizações da RTS) fizesse parte da rede (referência à RAPVT). [Mas...] Não vou convidar, como é evidente”. Entretanto, a necessidade de distinguir o trabalho sexual da exploração sexual – muitas vezes vistos em rígida oposição – deixa as organizações não abolicionistas numa posição substancialmente marginal em relação ao campo do combate ao tráfico, resultando numa autoexclusão mais do que numa não inclusão (Clemente 2017a). Por outras palavras, os atores que não partilham ou não podem partilhar axiomas e suposições comuns não podem entrar e não entram no campo (Atasü-Topcuoğlu 2015).

Enquanto isso, na esteira de uma tendência internacional mais ampla, o tráfico de pessoas começa a atrair mais atenção da pesquisa. Após os primeiros estudos encomendados e financiados por instituições governamentais ou intergovernamentais, principalmente com financiamento europeu, nos anos mais recentes houve um aumento de pesquisas independentes sobre o assunto (por exemplo, Silva *et al.* 2013, Alvim 2018). No entanto, a pesquisa sobre o tema enfrenta logo desafios semelhantes aos da sociedade civil organizada, quando se põe a questão da sua independência no diálogo no campo do combate ao tráfico. A falta de partilha do mesmo encerramento ideológico, e com ele da mesma agenda de pesquisa parecem colocar em questão a colaboração entre os diferentes atores no campo (Clemente 2017b e 2017c).

Nesta última fase, a convergência das tensões nacionais com as relações transnacionais de poder e o campo transnacional do combate ao tráfico, no interior do qual o tráfico para *exploração laboral* entrou, veio favorecer a exclusão do tráfico sexual da ideia de tráfico. Em particular, a primeira avaliação da implementação da Convenção do Conselho da Europa de Portugal e a publicação do relatório GRETA – Grupo de Peritos sobre a Luta contra o Tráfico de Seres Humanos, em fevereiro de 2013, contribuiu para uma redefinição progressiva do tráfico como um problema envolvendo sobretudo homens explorados na agricultura e na construção civil.

#### **4.4. A expansão do campo do combate ao tráfico**

No terceiro período de consolidação do campo do combate ao tráfico, realizou-se em Portugal uma segunda ronda de avaliação da implementação da Convenção do Conselho da Europa. A resposta a esta parece influenciar a elaboração do IV PAPCTSH – 2018-2021, que, adotado em junho de 2018, inaugura uma quarta fase de *expansão* do campo de combate ao tráfico no país.

Durante esta fase (a partir de 2018 e ainda em curso), assiste-se a uma expansão tímida dos atores no campo e da mesma ideia de *tráfico*. Em particular, as necessidades de apoio nos processos de retorno assistido incentivam um maior envolvimento de organizações internacionais como a OIM. Após o convite para participar numa das RAPVT regionais surgidas em tempos mais recentes, esta organização integra uma rede informal composta pelos principais atores institucionais.

Além disso, durante essa fase de expansão do campo, a ideia de tráfico parece ampliar-se, incluído cada vez mais os menores de idade, assim como uma extrema diversificação das formas de exploração que vão além da *laboral* e da *sexual*. Até 2018, os casos de tráfico de menores parecem ser limitados, a ponto de não se justificar a sua menção nos relatórios e dados produzidos. A intervenção, quando necessária, é gerida dentro do sistema nacional de proteção para crianças e jovens em risco e a acumulação do capital cultural necessário para a sua gestão passa por ações de formação para atores que gerem centros de acolhimento de menores e jovens em risco. Nas palavras de um representante estatal:

“Nós não temos nenhum centro de acolhimento específico para crianças. Não temos. Ponto. Não temos. E porque é que não temos? Também tem a ver um bocadinho com a história: não faria sentido abrimos um centro de acolhimento para crianças vítimas de tráfico para ele estar às *moscas*. É uma expressão portuguesa, *estar às moscas*, não ter ninguém lá dentro. Não temos. Repare, mesmo em termos dos relatórios, e por outro lado, Portugal tem um sistema de proteção

(para) estas crianças”.

No entanto, depois da avaliação do GRETA (2013 e 2017), em 2018 os menores começam a constar nos dados (OTSH/MAI 2018) e no debate público (4), e uma quarta casa de abrigo dedicada a menores foi inaugurada.

Além disso, nesta fase de expansão, uma quinta *economia* de tráfico – para além das da facilitação (da migração), das remessas, da deportação e do resgate (Plambech 2017) – parece adquirir um papel importante em Portugal. Trata-se da indústria cultural que, aproveitando alianças com alguns atores, entra no campo/mercado do combate ao tráfico aproveitando as oportunidades oferecidas por ele. Um exemplo é o lançamento da longa-metragem “Carga” (2018), seguida do livro homónimo. As entidades em parceria na produção do filme tanto são atores governamentais como a principal ONG no campo do combate ao tráfico em Portugal – a APF. A produção do filme foi também a ocasião para o convite dirigido por esta organização a dois dos principais actores que participam no campo como embaixadores pelo combate ao tráfico (ver <http://www.apf.pt/noticias/sara-sampaio-e-vitor-norte-anunciados-embaxadores-pelo-combate-ao-trafico-de-seres-humanos> (última consulta a 24.04.2019)). O filme também fornece alguns materiais e a mensagem #podiaassertu, da mais recente campanha nacional de combate ao tráfico.

A história relatada no filme é a de uma jovem russa que, julgando que ia ser modelo no Reino Unido, é aprisionada pela máfia russa para ser vendida como prostituta em Portugal. Noutros termos, com a entrada da indústria cultural no campo do combate ao tráfico, em Portugal reaparece o “emocionante drama” do tráfico sexual, bem como o retrato controverso da jovem ingénua, enganada e sequestrada por redes transnacionais de tráfico (ver <http://www.arsalentejo.min-saude.pt/arsalentejo/novidades/Paginas/APF-anuncia-a-sua-parceria-ao-filme—Carga—um-emocionante-drama-sobre-trafico-de-seres-humanos.aspx?PageID=301> (última consulta a 24.04.2019)).

## 5. Discussão

Este estudo parte do questionamento do desaparecimento do tráfico sexual dos discursos e das preocupações de resgate em Portugal. Com este objetivo, utilizando os instrumentos analíticos de *campo* e de *encerramento ideológico*, analisa a construção do combate ao tráfico em Portugal nas duas últimas décadas.

Os resultados do estudo sugerem que, desde o final da década de 1990, um mecanismo de *isomorfismo institucional* (DiMaggio e Powell 2005) tem incentivado a entrada do tráfico na agenda portuguesa e a construção de um campo de combate ao tráfico. A atenção rápida e generalizada que o Protocolo de Palermo recebeu nas diferentes geografias e a construção de um campo transnacional de combate ao tráfico encorajaram Portugal a tornar-se um ator neste campo apesar da escassa evidência do problema a nível nacional. Como sugerem DiMaggio e Powell, “uma vez que um campo se torne bem estabelecido, há um impulso inexorável em direção à homogeneização” (2005: 75). A *sensibilidade* do país em relação à sua posição no contexto internacional e europeu parecem ter contribuído decisivamente para Portugal construir o seu próprio campo de combate ao tráfico e partilhar a definição do problema e as lógicas práticas do campo transnacional. Como resultado consistente com o encerramento ideológico transnacional, também em Portugal a atenção se concentrou principalmente no *tráfico sexual* de mulheres.

No entanto, no caso português, a ideia de tráfico mudou rapidamente e o tráfico sexual logo se tornou um assunto *tabu*. Nas palavras da representante de uma ONG entrevistada, “o tráfico sexual não é sexy”. A compreensão desta mudança remete, antes de mais, para as heranças controversas colocadas aos vários governos nacionais pelo combate ao tráfico. Como é enfatizado por Dottridge (2007), na sua análise do principal instrumento internacional sobre tráfico, o Protocolo de Palermo aborda a *exploração sexual* apenas no contexto do tráfico, sem prejuízo de como os diferentes Estados lidam com a prostituição nas suas respectivas leis domésticas. No caso português, esta circunstância coloca logo uma tensão, em

primeiro lugar entre organizações governamentais e não governamentais com uma abordagem abolicionista comum. Nem todas elas concordam com a identificação da prostituição com o tráfico sexual e sobretudo com a necessidade, no combate ao tráfico, de uma intervenção desafiante sobre as políticas de prostituição que está longe de encontrar consenso. O objetivo superior de construção do campo do combate ao tráfico sugere logo uma restrição prudente da ideia de tráfico e, com ela, uma restrição dos próprios atores presentes neste campo. Em particular, a *exploração sexual* é essencialmente excluída da ideia de tráfico.

Esta restrição do encerramento ideológico português é favorecida por dois elementos. O primeiro refere-se às transformações do campo transnacional de combate ao tráfico, no qual, nos últimos anos, o tráfico para fins de *exploração laboral* tem vindo lentamente a ganhar relevo, favorecendo uma reformulação da ideia de tráfico em Portugal. Um segundo elemento é representado pelas tendências de isomorfismo institucional que historicamente atravessam a própria sociedade civil organizada portuguesa. Apesar do recente processo de recomposição e renovação, ela mantém uma fraqueza e dependência estrutural em relação ao Estado (Casanova *et al.* 2018, Franco 2015, Monteiro 2004, Quintão 2011). Assim, o papel que a sociedade civil tem tido na construção do campo de combate ao tráfico em Portugal está muito distante do que tem tido em outros países, como a Alemanha, onde a construção do campo se dá pelo seu impulso e com a sua forte participação (Atasü-Topcuoğlu 2015). De forma semelhante à experiência turca (Atasü-Topcuoğlu 2015), também em Portugal os atores principais no campo do combate ao tráfico são os atores governamentais. Um dos resultados é que as organizações que tiveram a oportunidade de entrar no campo e ampliar progressivamente o seu capital são, ainda hoje, aquelas que não questionam a saída da *exploração sexual* da ideia de tráfico assim como a abordagem securitária que caracteriza a sua gestão.

Atualmente o tabu que envolve o tráfico sexual põe em causa, em primeiro lugar, o funcionamento concreto e a utilidade do campo do combate ao tráfico, que corre o risco de se configurar como um dispendioso exercício de estilo. Ele ameaça, em primeiro lugar, as possibilidades de identificação e protecção de mulheres, homens e transexuais migrantes *traficados* no mercado do sexo. A pesquisa mais recente sobre o tema sugere que, apesar do investimento progressivo e constante de recursos humanos e económicos para a construção do campo do combate ao tráfico, a protecção e o acesso aos direitos das pessoas traficadas permanecem limitados (Clemente 2017b). Entretanto, a restrição da ideia de tráfico que caracteriza o caso português não deixa de agravar as condições de vulnerabilidade dos trabalhadores do sexo migrantes. Entre as mais recorrentes e controversas práticas de *prevenção* com que estes trabalhadores têm de lidar, também em Portugal, encontram-se o reforço dos controlos fronteiriços assim como as ações de fiscalização policial nas ruas e nos locais de venda de sexo, às vezes participadas pelas mesmas organizações da sociedade civil que integram o campo do combate ao tráfico (ver OTSH/MAI 2017).

A recente reaparição do tráfico sexual juntamente com controversas representações estereotipadas das suas vítimas, em produtos culturais e de *sensibilização* (filmes, livros, exposições, etc.), desfrutando de uma aliança oportunista de diferentes atores do campo do combate ao tráfico (a indústria do resgate, a indústria cultural, etc.), mereceria futuramente uma análise aprofundada. Décadas de pesquisa e ativismo têm desafiado a imagem simplificada e estereotipada da vítima, mulher, jovem, estrangeira, inocente, ingénua, enganada, levada à prostituição no exterior, à espera aqui de resgate da polícia. Uma imagem que contribui, entre outras coisas, para a criação de uma polémica dicotomia entre a vítima *ideal* e a *real* (Hoyle *et al.* 2011). No entanto, autores com experiência de tráfico, como Cojocarú (2016), sugerem que o aproveitamento do fascínio e do voyeurismo em torno do tráfico e do comércio sexual, através de representações enganosas e desumanizadoras, contribui para uma controversa *secondary exploitation* (exploração secundária) tanto de trabalhadoras do sexo quanto das *vítimas de tráfico*.

---

## Notas

Este texto foi possível graças ao financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) portuguesa do projeto “Trafficking of women for sexual exploitation in Portugal. A qualitative study of trafficked women, trafficking experiences and measures of assistance” (2014-2018) e do projeto “A articulação dos regimes de combate ao tráfico de pessoas na Europa mediterrânea. Atores, discursos e representações” (2018-2024).

1. Ocasionalmente uso o itálico para marcar *tráfico de pessoas* e outros termos e expressões para enfatizar que são expressões cujo sentido permanece controverso.
2. É o caso da concessão da autorização de residência a pessoas de origem não europeia que, ao abrigo da lei de estrangeiros portuguesa (artigo 109.º) está dependente de três condições: (a) o interesse que a presença da pessoa traficada representa para as investigações e procedimentos judiciais; (b) a vontade clara em colaborar com as autoridades na investigação e repressão do tráfico de pessoas ou do auxílio à imigração ilegal; (c) a rutura das relações que tinha com os presumíveis autores destas infrações.
3. O Decreto-Lei n.º 368/2007 define um regime especial de concessão de autorização de residência a vítimas de tráfico de pessoas dependendo da vontade clara de colaboração com as autoridades e permitindo a proteção da vítima quando circunstâncias pessoais desta o justifiquem. No entanto, como enfatizado anteriormente (Clemente 2017), de acordo com algumas organizações da sociedade civil, a circunstância de a concessão ser feita pelo ministro da Administração Interna, por sua iniciativa ou proposta do órgão de polícia criminal competente ou do coordenador do Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos, constitui uma limitação da disposição legislativa.
4. Ver, por exemplo, o recente III Seminário da Rede Regional do Norte de Apoio e Proteção de Vítimas de Tráfico de Seres Humanos (Braga, 8 de maio de 2019) com um painel especificamente dedicado ao tráfico de menores e outro ao tráfico para mendicidade forçada; ou o II Encontro da Rede Regional do Centro de Apoio e Proteção a Vítimas de Tráfico de Seres Humanos (Figueira da Foz, 7 de dezembro de 2018) com um painel dedicado ao tráfico no desporto, um sobre tráfico para fins de extração de órgãos e outro ainda sobre crianças e mulheres vítimas de tráfico.

---

## Referências bibliográficas

Agustín, Laura

2006 “The Disappearing of a Migration Category: Migrants Who Sell Sex”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 32, nº 1: 29-47.

2007 *Sex at the Margins, Labour, Markets and the Rescue Industry*. London, Zed Book.

Alvim, Filipa

2018 *Só muda a moeda: representações sobre tráfico de seres humanos e trabalho sexual em Portugal*. Novas Edições Acadêmicas.

Anderson, Bridget (e Rutvica Andrijasevic)

2008 “Sex, slaves and citizens: the politics of anti-trafficking”, *Soundings*, vol. 40: 135-145.

Andrijasevic, Rutvica

2010 *Migration, agency and citizenship in sex trafficking*. New York, Palgrave Macmillan.

Andrijasevic, Rutvica (e Nicola Mai)

2016 “Editorial: Trafficking (in) representations: Understanding the recurring appeal of victimhood and slavery in neoliberal times”, *Anti-Trafficking Review*, nº 7: 1-10.

Aradau, Claudia

2008 *Rethinking Trafficking in Women: Politics out of Security*. New York, Palgrave Macmillan.

Atasü-Topcuoğlu, Reyhan

2015 *Ideology and the Fight Against Human Trafficking*. New York, Routledge.

Baganha, Maria (e outros)

2009 “Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica”, *Ler História*, nº 56: 123-133.

Blanchette, Thaddeus Gregory (e outros)

2013 “The Myth of Maria and the imagining of sexual trafficking in Brazil”, *Dialectical Anthropology*, vol. 37, nº 2: 195-227.

Bordonaro, Lorenzo (e Filipa Alvim)

2011 “Tráfico de mulheres em Portugal: a construção de um problema social”, em Pedro Gabriel Silva et al., *Etnografia e intervenção social. Por uma praxis reflexiva*. Lisboa, Colibri: 61-83.

Bourdieu, Pierre

1986 “The forms of capital”, em John G. Richardson, *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York, NY, Greenwood: 241-258.

1996 *The Rules of Art. Genesis and Structure of the Literary Field*. Cambridge, Polity Press.

Bourdieu, Pierre (e Loïc Wacquant)

1992 *An Invitation to Reflexive Sociology*. Cambridge, MA, Polity.

Brunovskis, Anette (e May-Len Skilbrei)

2016 “Two Birds with One Stone? Implications of conditional assistance in victim protection and prosecution of traffickers”, *Anti-Trafficking Review*, nº 6: 13-30.

Casanova, José Luís (e outros)

2019 “Contemporary changes and civil society in Portugal and the Russian Federation”, *Journal European Politics and Society*, vol. 20, nº 3: 277-295.

Clemente, Mara

2017a “Human trafficking in Portugal: an ethnography of research and data”, *Studi Emigrazione. International Journal of Migration Studies*, vol. LIV, nº 208: 663-686.

2017b “Reservado o direito de admissão. Discursos antitráfico, controlo das migrações e assistência a mulheres”, *Bagoas – Estudos Gays: Gêneros e Sexualidades*, vol. 11, nº 17: 154-200.

2017c “Outside home. Notes on reflexivity”, *Academicus: International Scientific Journal*, vol. 15: 136-150.

Cojocar, Claudia

2016 “My Experience is Mine to Tell: Challenging the abolitionist victimhood framework”, *Anti-Trafficking Review*, nº 7: 12-38.

DiMaggio, Paul J. (e Walter W. Powell)

2005 “A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais”, *RAE-Revista de Administração de Empresas*, vol. 45, nº 2: 74-89.

Doezema, Jo

2005 “Now You See Her, Now You Don't: Sex Workers at the UN Trafficking Protocol Negotiation”, *Social & Legal Studies*, vol. 14, nº 1: 61-89.

2010 *Sex Slaves and Discourse Masters: The Construction of Trafficking*. London, Zed Books.

Dottridge, Mike

2007 “Introduction”, em GAATW, *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World*. Bangkok, GAATW: 5-24

Franco, Raquel Campos (e outros)  
2015 *Diagnóstico das ONG em Portugal*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

GAATW

2007 *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World*. Bangkok, GAATW.

2018 *Sex Workers Organising for Change: Self representation, community mobilization, and working conditions*. Bangkok, GAATW.

Glaser, Barney (e Anselm Strauss)

1967 *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for qualitative research*. New York, Aldine.

Goździak, Elżbieta M. (e Micah N. Bump)

2008 *Data and Research on Human Trafficking: Bibliography of Research-Based Literature*. Washington, D. C, Institute for the Study of International Migration.

GRETA

2013 *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Portugal. First evaluation round*. Strasbourg, Council of Europe.

2017 *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Portugal. Second evaluation round*. Strasbourg, Council of Europe.

Hacking, Ian

1999 *Social construction of what?* London, Harvard University Press.

Hoyle, Carolyn (e outros)

2011 "Labelling the Victims of Sex Trafficking: Exploring the Borderland between Rhetoric and Reality", *Social & Legal Studies*, vol. 20, nº 3: 313-329.

Kempadoo, Kamala (e outros)

2011 *Trafficking and prostitution reconsidered. New perspectives on migration, sex work, and human rights*. Boulder, CO, Paradigm.

Kempadoo, Kamala

2016 "The War on Humans: Anti-trafficking in the Caribbean", *Social and Economic Studies*, vol. 65, nº 4: 5-151.

Lerum, Kari (e Barbara G. Brents)

2016 "Sociological Perspectives on Sex Work and Human Trafficking", *Sociological Perspectives*, vol. 59, nº 1: 17-26.

Limoncelli, Stephanie A.

2017 "The global development of contemporary anti-human trafficking advocacy", *International Sociology*, vol. 32, nº 6: 814-834.

Manita, Celina (e Alexandra Oliveira)

2002 *Estudo de caracterização da prostituição de rua no Porto e Matosinhos*. Porto, CIDM.

Monteiro, Alcides

2004 *Associativismo e Novos Laços Sociais*. Coimbra, Quarteto.

O'Connell Davidson, Julia

2015 *Modern Slavery: The Margins of Freedom*. New York, Palgrave Macmillan.

Oliveira, Alexandra

2017 "Prostituição em Portugal: Uma atividade marginalizada num país que tolera mais do que persegue", *Bagoas – Estudos Gays: Gêneros e Sexualidades*, vol. 11, nº 17: 201-224.

OTSH/MAI

2017 *Tráfico de seres humanos. Relatório sobre 2016*. Lisboa, OTSH/MAI.

2018 *Tráfico de seres humanos. Relatório de 2017*. Lisboa, OTSH/MAI.

Peixoto, João (e outros)

2005 *O tráfico de migrantes em Portugal. Perspectivas sociológicas, jurídica e políticas*. Lisboa, ACIME.

2016 *Retorno ao futuro: a nova emigração e a sociedade portuguesa*. Lisboa, Gradiva.

Pires, Rui Pena (e outros)

2018 *Emigração Portuguesa. Relatório Estatístico 2018*. Lisboa, Observatório da Emigração e Rede Migra, CIES-IUL, ISCTE-IUL.

Piscitelli, Adriana

2010 "Between trafficking discourses and sexual agency: Brazilian female sex workers in Spain", em Tiantian Zheng, *Sex Trafficking, Human Rights, and Social Justice*. London and New York, Routledge: 192-214.

Plambech, Sine

2017 "Sex, Deportation and Rescue: Economies of Migration among Nigerian Sex Workers", *Feminist Economics*, vol. 23, nº 3: 134-159.

Quintão, Carlota

2011 *O Terceiro Sector e a sua renovação em Portugal. Uma abordagem preliminar*. IS Working Paper, nº 2, Porto, Universidade do Porto, Instituto de Sociologia.

Ribeiro, Fernando Bessa

2017, *Uma sociologia do desenvolvimento*. Ribeirão – Vila Nova de Famalicão, Húmus.

Ribeiro, Manuela (e outros)

2005 *Prostituição feminina em regiões de fronteira: actores, estruturas e processos*. Lisboa, Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Santos, Boaventura de Sousa (e outros)

2007 *Tráfico de mulheres em Portugal para fins de exploração sexual*. Coimbra, CES/CAIM.

Silva, Manuel Carlos (e outros)

2013 *Prostituição e tráfico de mulheres para fins de exploração sexual*. Prior Velho, Letras Paralelas.

Solana, José Luis (e Estefanía Ación)

2008 *Los retos de la prostitución: estigmatización, derechos y respeto*. Granada, Comares.

Tavares, Manuela

2000 *Movimentos de Mulheres em Portugal. Décadas de 70 e 80*. Lisboa, Livros Horizonte.

Varandas, Isabel (e Maria Saraiva)

2000 *Tráfico e exploração sexual de mulheres. Actas do (01) Seminário Internacional*. Porto, CIDM.

Weitzer, Ronald

2007 "The social construction of sex trafficking: Ideology and institutionalization of a moral crusade", *Politics & Society*, vol. 35, nº 3: 447-475.

Zhang, Sheldon X.

2009 "Beyond the 'Natasha' story: A review and critique of current research on sex trafficking", *Global Crime*, vol. 10: 178-95.

