

Sumário Executivo

Esta publicação contém os principais resultados alcançados pela Parceria de Desenvolvimento (PD) do Projecto *Headway – Improving Social Intervention Systems for Victims of Trafficking* (Headway – Melhorando os Sistemas de Intervenção Social para as Vítimas de Tráfico). Este projecto transnacional é desenvolvido através da Iniciativa Comunitária EQUAL, da União Europeia. Entidades da PD de seis países europeus (Estónia, Alemanha, Itália, Lituânia, Polónia e Portugal) trabalharam em conjunto, durante mais de dois anos, no sentido de implementar um projecto multifacetado que visava desenvolver instrumentos e modelos por forma a melhorar e fortalecer as medidas de apoio às vítimas de tráfico, e monitorizar – ao nível local, nacional e europeu – o tráfico de seres humanos e os serviços de apoio disponíveis para as vítimas.

Para atingir os objectivos deste projecto, as parcerias nacionais desenvolveram dez actividades distintas. Os resultados da maioria dessas actividades são apresentados nesta publicação e de seguida brevemente descritos.

Análise comparativa de estudos sobre tráfico

No primeiro capítulo são discutidos os resultados da Actividade 1 “Abordagem do fenómeno do tráfico de seres humanos ao nível nacional” (*Activity 1 “Overview on the phenomenon of human traffic at national level”*). Com esta actividade, os parceiros do “Headway” realizaram uma pesquisa que providenciou uma sinopse, por um lado, dos tipos de estudo implementados nos países parceiros do projecto e, por outro lado, das características principais deste fenómeno na Estónia, Alemanha, Itália, Lituânia, Polónia e Portugal. Os 71 estudos seleccionados representam uma amostra significativa das publicações, nos países parceiros, entre 1999 e 2006, sobre as formas do tráfico que visam a exploração sexual e laboral, os casamentos por encomenda, a mendicidade, as actividades ilegais (ex.: roubo e outros crimes menores; tráfico de droga), a venda de órgãos para transplantes e as adopções internacionais ilegais.

A quantidade de estudos analisados varia de país para país. Isto deveu-se a vários factores de ordem nacional, tais como: o papel dos países participantes no cenário do tráfico; a sensibilidade e o compromisso, relativamente ao combate ao tráfico, das instituições locais, regionais e nacionais, dos governos, e do sector privado; o interesse dos/as investigadores/as sobre a problemática do tráfico; o grau de conhecimento e discussão pública existente sobre esta temática; a implementação (ou falta) de legislação especificamente contra o tráfico; o grau de funcionamento (ou a falta) de um abrangente esquema de apoio às vítimas do tráfico; a quantidade de fundos disponíveis para a

investigação nesta área; a falta de instrumentos metodológicos adequados (quer qualitativos, quer quantitativos) para investigação das diferentes formas de tráfico; a fiabilidade dos dados; o orçamento limitado e os recursos humanos disponíveis, por parte de alguns parceiros transnacionais, para desenvolverem esta actividade.

Através dos dados recolhidos torna-se evidente um crescente interesse na temática do tráfico, nos países parceiros, durante o período em análise. Na verdade, em 2005 foram publicados sete vezes mais documentos sobre o assunto do que em 2000. A literatura seleccionada focaliza-se sobretudo no tráfico para efeitos de exploração sexual. Vários dos documentados analisados descrevem os sistemas de recrutamento, transporte e exploração das pessoas traficadas dos seus países de origem até ao destino final, fornecendo também informação acerca dos seus perfis pessoais e sociais antes e depois de vivenciarem uma situação de tráfico. Os canais e métodos de recrutamento têm mudado ao longo dos anos. Nos dias de hoje, as mulheres traficadas para fins de exploração sexual são habitualmente recrutadas por pessoas da sua confiança, ou são elas próprias que contactam, directamente, o recrutador, que poderá ser, entre outros, uma agência de viagens ou de emprego. Geralmente, às mulheres é prometido um outro emprego no país de destino, tal como: empregadas de mesa e de bares; operárias fabris; enfermeiras; *baby-sitters*; ou dançarinas. De forma mais frequente do que no passado, é-lhes também oferecida a possibilidade de serem prostitutas; dançarinas de *strip tease* e acompanhantes. Contudo, não são, por regra, devidamente informadas das condições reais de trabalho e de vida que irão enfrentar (ex.: abuso; exploração; restrições à sua liberdade; etc.). Nos últimos anos, os traficantes começaram por estabelecer formas “negociadas” de exploração para mais facilmente conseguirem ganhar a confiança e “fidelidade” das suas vítimas.

Apenas alguns dos estudos investigaram o fenómeno do tráfico para fins de exploração laboral, para a mendicidade, para as actividades ilegais (ex.: crimes menores; venda de droga), para a adopção internacional ilegal, ou para a venda de órgãos. Estes estudos apontam para a necessidade de um melhor escrutínio das relações entre as políticas de migração, a exploração laboral e o tráfico. Os/As investigadores/as defendem que a crescente desregulamentação e falta de formalidade de vários sectores do mercado de trabalho aumenta a vulnerabilidade dos migrantes, que passam, rapidamente, a serem vistos como mão-de-obra barata, disponível e (altamente) explorável. Assim sendo, as políticas baseadas em esquemas acessíveis de migração segura e legal, em rigorosos padrões laborais e num programa de migração organizado, são cruciais para prevenir a exploração e o tráfico, tanto nos sectores formais como informais. De acordo com os estudos, as políticas de restrição à imigração têm um impacto negativo quer no mercado de trabalho quer nas condições laborais e de vida dos migrantes (traficados ou não), que efectivamente contribuem para o crescimento económico dos países que os acolhem.

Na maioria dos casos, os documentos seleccionados eram descritivos e raramente investigaram os diferentes aspectos do tráfico de um ponto de vista desconstrutivo, avaliando sobretudo as abordagens ideológicas, culturais e políticas adoptadas no estudo do fenómeno. De facto, diferentes abordagens e diferentes quadros conceptuais sobre o

mesmo fenómeno podem produzir diferentes métodos de recolha, processamento e análise de dados, frequentemente em detrimento do conhecimento sobre o tráfico.

Aspectos legais: julgamento dos traficantes e protecção das vítimas

No segundo capítulo são apresentadas as principais conclusões da *Actividade 2 “Levantamento das legislações nacionais referentes ao tráfico de seres humanos e medidas legais relacionadas implementadas nos países parceiros” (Activity 2 “Collection of the national legislations against human traffic and related provisions implemented in the partner countries”)*. Através desta actividade, a parceria recolheu e analisou a legislação anti-tráfico existente, de forma a identificar os pontos fortes e as lacunas nos quadros nacionais, quer no apoio às pessoas traficadas, quer no combate ao fenómeno do tráfico. Dado que a maioria dos casos de tráfico identificados remetiam para a exploração sexual e que esses casos poderão ser confundidos por “mera” prostituição, foi decidido averiguar as medidas legais respeitantes, também, à prostituição.

A análise revelou uma grande discrepância entre os países parceiros. Em alguns países, o tráfico de seres humanos é um crime específico, enquanto que noutros é punido recorrendo a outras medidas legais (ex.: exploração da prostituição; escravatura). Além do mais, nem todas as legislações nacionais punem o tráfico para toda e qualquer forma de exploração, conforme previsto pelo Protocolo de Palermo. Em alguns países, apenas a exploração sexual está abrangida nos códigos penais ou existem medidas legais autónomas para a exploração sexual, a exploração laboral e os transplantes de órgãos. Existem acentuadas disparidades quanto à emissão de autorizações de residência de curto prazo permitindo às vítimas residirem, legalmente, no país de destino e garantindo os seus direitos cívicos, sociais e humanos.

De momento, apenas os quadros legais da Alemanha, Polónia, Portugal, Itália e Estónia facultam esse tipo de licenças a pessoas traficadas mas, e com excepção da Itália, essas licenças são condicionadas a uma obrigação de cooperação com as autoridades e, eventualmente, testemunho em tribunal. Um período de reflexão é concedido sendo que a duração do mesmo varia consoante os países. Na Polónia é de dois meses, na Alemanha de um mês, na Estónia de um a dois meses e, em breve, em Portugal irá até aos dois meses; em Itália um período informal de reflexão existe resultante da colaboração estabelecida por lei entre as ONG’s, as autoridades locais e as forças de segurança. Nos restantes países não é concedido qualquer período de reflexão.

Com a excepção de Portugal – onde está em discussão a possibilidade de estender a protecção dada às vítimas de violência doméstica (nomeadamente acesso a casas abrigo e na promoção das capacidades pessoais, profissionais e sociais) às vítimas de tráfico – os demais países têm medidas de apoio que se direccionam especificamente às pessoas traficadas, mesmo que nem todos ofereçam redes de apoio estruturadas e abrangentes. O leque amplo das medidas de protecção e assistência incluem: casas abrigo; apoio psicológico; serviços de saúde; assistência e aconselhamento jurídico; educação; formação

profissional; e apoio na colocação no mercado de trabalho. Estes serviços são oferecidos, essencialmente, por ONG's especializadas e/ou pelas autoridades locais para as quais as pessoas traficadas são conduzidas, como acontece na Alemanha, Itália e Polónia.

Uma área ainda bastante problemática para as pessoas traficadas é terem acesso a compensações. Apesar de, na maioria dos países, as vítimas terem o direito a serem compensadas, em termos práticos, elas não conseguem cumprir todos os requisitos necessários. Quanto aos activos confiscados dos traficantes, apenas em Itália esses bens são transferidos para um determinado fundo para apoiar as medidas anti-tráfico previstas na lei.

Relativamente à prevenção, todos os países implementam programas *ad-hoc* ou medidas especiais para a implementação de campanhas de sensibilização, linhas verdes, observatórios, recolha de dados estatísticos, programas educacionais, reuniões internacionais, investigação-acção, formação com os vários intervenientes chave (forças policiais e de segurança; procuradores, assistentes sociais; jornalistas; profissionais da saúde; professores/as etc.).

Ilustração de exemplos de boas práticas

No terceiro capítulo são apresentados 31 exemplos de boas práticas implementadas nos campos da protecção das pessoas traficadas e na prevenção do tráfico de seres humanos, nos seis países envolvidos neste projecto. Desenvolvido através da *Actividade 3 “Intercâmbio de boas práticas direccionadas às pessoas traficadas”* (*Activity 3 “Exchange of good practices aimed at trafficked persons”*) o objectivo deste trabalho foi/é promover o intercâmbio de experiências e a partilha de metodologias operacionais e dos resultados alcançados pelas entidades que lutam contra o tráfico, ao providenciar apoio, ultrapassando os obstáculos e enfrentando os desafios, com que se deparam durante o seu trabalho diário com pessoas traficadas.

As práticas apresentadas neste capítulo foram seleccionados de acordo com a definição de “boa prática” desenvolvida pelos parceiros, abrangendo experiências consideradas chave nos campos da prevenção do tráfico humano, e na protecção das pessoas traficadas. Assim sendo, o conceito “boa prática” não é estável mas antes um exemplo prático que poderá representar uma experiência útil de aprendizagem, estimular o intercâmbio de ideias e motivar a auto-reflexão. Com base num conjunto de critérios específicos, os parceiros do projecto seleccionaram e categorizaram um leque variado de actividades que estão implementadas em três grandes áreas de intervenção social: prevenção; assistência e inclusão socio-económica; e desenvolvimento profissional. De notar que estas áreas de intervenção estão interrelacionadas e se complementam, daí que várias das práticas apresentadas integram mais do que uma dessas categorias.

Para a descrição das práticas foi concebido um modelo próprio de análise que serve como instrumento de trabalho para apresentar as seguintes características das mesmas: a área geográfica de intervenção; o grupo alvo da intervenção; os objectivos predefinidos; as actividades desenvolvidas; os métodos de trabalho e instrumentos utilizados; os recursos

necessários; os resultados obtidos; a experiência de aprendizagem adquirida; a transferabilidade; e os contactos dos prestadores dos serviços. Por fim, é feita uma breve análise da informação recolhida que revela as principais tendências ao nível das três categorias de intervenção, identificando os pontos fortes e fracos das práticas e aponta os potenciais obstáculos para a sua implementação noutras áreas geográficas.

Da recolha de dados à monitorização

Os principais resultados da *Actividade 4 “Desenvolvimento de um modelo para monitorizar o fenómeno”* (*Activity 4 “Development of a model to monitor the phenomenon”*) estão apresentados no quarto capítulo. Os parceiros do projecto “Headway”, recolheram informação sobre as principais características (totais ou parciais) dos sistemas de monitorização (ou pelo menos de fontes de dados) relativos ao fenómeno do tráfico e aos sistemas de apoio disponíveis nos seus países e noutros países seleccionados. Esta recolha teve como objectivo formular recomendações acerca de como melhorar os sistemas analisados e (no caso de ainda não existir) sobre as formas de implementar um sistema de monitorização.

Todos os países providenciam mecanismos de apoio às vítimas de tráfico de seres humanos. Porém, cada país tem as suas formas de actuação e através de mecanismos diferencialmente desenvolvidos, que operam, regra geral, a um nível nacional, com excepção de Itália, Portugal e Alemanha, onde também actuam ao nível local. Na maioria dos casos, os prestadores desses serviços são ONG’s (incluindo organizações religiosas) e o sector público (a administração central e as autoridades regionais/locais) que, com a excepção dos casos da Lituânia e de Portugal, desenvolvem as suas actividades num quadro legal predefinido. Apesar de se abrangerem as diferentes formas de exploração (ex.: exploração laboral, mendicidade, casamentos forçados, tráfico de crianças, etc.) prevalecem os casos de tráfico relacionados com a exploração sexual.

A análise comparativa da informação recolhida pelos sistemas de apoio permitiu examinar e comparar os sistemas de monitorização existentes nos países seleccionados, por forma a descrever e comentar os itens utilizados e formular sugestões operacionais para ultrapassar áreas críticas identificadas. A análise começa por realçar a necessidade de uma distinção fundamental entre sistemas de informação e sistemas de monitorização. Enquanto os primeiros requerem formas para armazenar informação acerca do fenómeno, das intervenções e políticas, e do seu contexto e progresso; os sistemas de monitorização são um processo de análise de dados que requer o desenho de diferentes conjuntos de indicadores. Esta é a ferramenta de partida para avaliar as intervenções e políticas, e para as informar acerca da sua dinâmica. Na realidade, a maioria dos sistemas analisados são mais próximos de sistemas de informação do que de monitorização.

Apesar de todos os sistemas analisados recolherem informação sobre pessoas traficadas, verificaram-se diferenças substanciais nos diversos países relativamente aos itens e indicadores utilizados. Isto certamente reflecte a existência de sistemas de apoio às

vítimas, a um nível local e/ou nacional, em todos os países participantes. No entanto, os dados recolhidos, geralmente, não são homogéneos nem processados de forma suficientemente coerente, impossibilitando a criação de indicadores específicos e de apresentações regulares de relatórios. No sentido oposto, não é recolhida nem disponibilizada informação referente às organizações criminais em nenhum dos países em estudo. A análise comparativa evidenciou que na maioria dos países existem dados referentes ao tráfico mas esses são, ou recolhidos e processados informalmente, ou são armazenados formalmente sem terem sido processados nem analisados.

A avaliação, mais uma vez, sublinhou a importância do desenvolvimento e partilha de ferramentas analíticas no sentido de estabelecer um eficaz sistema de monitorização. Com o intuito de corroborar esta afirmação, os parceiros do “Headway”, listaram os elementos que devem constar num sistema de monitorização dando exemplos de indicadores específicos que devem ser considerados (indicadores de contexto, de processo, de resultados/*outputs*, de impacto, e de eficiência). No final, é apresentada uma proposta para projectar e implementar um Modelo Europeu de monitorização do tráfico de seres humanos.

A base de dados on-line do “Headway”

O quinto capítulo descreve o funcionamento e as características principais da base de dados do “Headway” que é o resultante da Actividade 5 “Desenvolvimento de um modelo para mapear as organizações/serviços” (*Activity 5 “Development of a model to map-out the organisations/services and mapping-out”*) e da Actividade 6 “Base de Dados transnacional *online* dos serviços disponíveis para as pessoas traficadas” (*Activity 6 “Online transnational database of the available services to trafficked persons”*). A base de dados do “Headway” é uma base de dados transnacional de organizações e instituições que trabalham o fenómeno do tráfico e pretende ser uma ferramenta facilitadora do contacto entre estas como também com outras entidades interessadas. Os seus objectivos principais são:

- Facilitar uma rápida identificação das instituições e organizações que activamente trabalhem no sector anti-tráfico e promover o contacto entre as mesmas:
 - nos diferentes países da União Europeia e nos Países Terceiros;
 - nos diferentes tipos de organizações (ONG’s, autoridades locais, instituições do poder central, universidades, etc.);
 - nas diferentes formas de tráfico (exploração sexual, trabalho forçado, mendicidade, actividades ilegais, tráfico de órgãos, adopções internacionais ilegais, casamentos por encomenda);
 - com diferentes grupos alvo (menores do sexo masculino e feminino, homens, mulheres, *transgenders*, comunidades, assistentes sociais e trabalhadores/as na

- área da saúde, educadores/as, professores/as, agentes da autoridade, e agentes judiciais);
- implementando diferentes tipos de actividade (ex.: serviços de 1ª linha, actividades de assistência, investigação, formação, planeamento e gestão de projectos, etc.).
- Facilitar o intercâmbio de informação sobre as organizações, projectos e actividades relativamente ao tráfico;
- Estimular a cooperação e trabalho em rede entre as organizações no terreno da luta anti-tráfico.

Entre as actividades desenvolvidas no campo do tráfico encontram-se a assistência, a prevenção, o trabalho em rede, o estabelecimento de parcerias, a advocacia, a investigação e o trabalho com os meios de comunicação social. Espera-se que a base de dados venha facilitar e fortalecer estas actividades.

A informação publicada na base de dados do “Headway” é pública e não será pedido aos/às utilizadores/as qualquer palavra passe, não restringindo o acesso de forma alguma. Os/as utilizadores/as podem pesquisar a base de dados “Headway” usando os seguintes critérios: país; forma de exploração; tipo de actividade e tipo de público-alvo. A pesquisa pode também ser feita recorrendo a palavras-chave. Como resultado da procura será fornecida uma lista de organizações que correspondem aos critérios da pesquisa, incluindo a sua localização geográfica e estatuto legal. Será possível seleccionar o nome da organização nessa lista obtendo assim a informação completa sobre a mesma (ex.: contactos; descrição do tipo de actividade conduzida; os grupos alvos das suas actividades).

Avaliação do Projecto

No sexto capítulo são apresentadas as principais conclusões da avaliação do projecto realizadas por um profissional externo especificamente contratado para averiguar a relevância, eficácia e sustentabilidade das actividades do “Headway” (*Actividade 10 “Avaliação externa e interna” - Activity 10 “External and internal evaluation”*). O projecto foi considerado relevante dado ter conseguido responder às necessidades identificadas pelos parceiros. Através das actividades desenvolvidas os parceiros do projecto contribuíram para a melhoria de algumas ferramentas operacionais no apoio às vítimas de tráfico como também para a orientação das políticas no terreno anti-tráfico. O Projecto “Headway” pode ser considerado como uma tentativa positiva de recolha, análise e sistematização de

¹ A Actividade 10 também inclui o Secretariado ACT. No contexto do projecto “Headway” foram ainda implementadas as seguintes actividades: Reuniões transnacionais e conferências (Actividade 7); Publicações e divulgação (Actividade 8); Identificação dos recursos humanos para o intercâmbio transnacional para formação em Portugal (Actividade 9)

um leque variado de ferramentas e práticas desenvolvidas e implementadas a um nível Nacional e Europeu no combate ao tráfico. Os desafios enfrentados e soluções adoptadas resultam em contribuições significativas, que devem ser essenciais para a consolidação das práticas e nos avanços no conhecimento relativo aos fenómenos do tráfico de seres humanos.

Em particular, o Projecto “Headway” pode ser considerado eficaz dado ter conseguido atingir três resultados chave. Em primeiro lugar, foram recolhidas e partilhadas as boas práticas implementadas no domínio do combate ao tráfico. Em segundo lugar, foi proposto um modelo para o desenvolvimento de um sistema de monitorização sobre tráfico de seres humanos. Este sistema poderá ser, no futuro, de referência para os conceptores das políticas para o combate ao tráfico, que pretendam estabelecer um sistema de monitorização compreensivo e regular e avaliar os diferentes aspectos do tráfico. Em terceiro lugar, foi criada uma base de dados dos serviços disponíveis para as pessoas traficadas em vários países (da/e fora da União). Este é um instrumento inovador que poderá contribuir de forma significativa quer para a melhoria dos serviços existentes, quer para o desenvolvimento de políticas transnacionais de apoio às vítimas do tráfico. Só o tempo dirá se os parceiros do projecto “Headway” conseguiram criar as condições necessárias para uma implementação regular das ferramentas desenvolvidas pelas Parcerias de Desenvolvimento nacionais.

Por fim, nos Anexos são apresentadas as descrições das Parcerias de Desenvolvimento, bem como fornecidos os seus contactos.