



# **Estudo de Avaliação do I Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos**

**ces**

Centro de Estudos Sociais  
Laboratório Associado  
Faculdade de Economia  
Universidade de Coimbra

Conceição Gomes (coord.)

Madalena Duarte (coord.)

Marina Henriques

## **Estudo de Avaliação do I Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos**

## ÍNDICE

<b>Introdução .....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo I – Notas metodológicas.....</b>	<b>8</b>
1. Análise documental.....	9
2. Entrevistas e grupos de discussão .....	10
<b>Capítulo II – Os programas de acção na experiência comparada.....</b>	<b>13</b>
1. O Brasil .....	13
2. A Europa.....	16
2.1. A Europa Central e de Leste .....	18
2.2. O Norte Europeu .....	27
2.3. A Itália.....	37
2.4. A Espanha.....	41
<b>Capítulo III – Caracterização do fenómeno do tráfico de seres humanos em Portugal</b> <b>.....</b>	<b>43</b>
Introdução.....	43
1. O tratamento judicial do crime de tráfico .....	44
2. Análise dos dados provenientes do sistema de monitorização .....	47
2.1. Caracterização sócio-demográfica das vítimas .....	47
2.2. Caracterização da vitimização e do apoio e protecção concedidos.....	57
3. Entre os dados e as percepções.....	64
<b>Capítulo IV – Avaliação da execução do I PNCTSH .....</b>	<b>69</b>
Introdução.....	69
1. Área estratégica de intervenção 1 – Conhecer e Disseminar Informação .....	71
2. Área estratégica de intervenção 2 – Prevenir, Sensibilizar e Formar .....	78
3. Área Estratégica de Intervenção 3 – Proteger, Apoiar e Integrar .....	105
4. Área estratégica de intervenção 4 – Investigar criminalmente e Reprimir .....	126
5. Análise global da execução do I PNCTSH.....	138
Considerações finais .....	140

<b>Capítulo V - Avaliação crítica das medidas incluídas nas grandes áreas de intervenção.....</b>	<b>142</b>
1. Avaliação geral .....	142
2. Avaliação por área de intervenção.....	153
2.1. Conhecer e Disseminar Informação .....	153
2.2. Prevenir, Sensibilizar e Formar .....	156
2.3. Protecção, Apoio e Integração .....	171
2.4. Investigar criminalmente e Reprimir .....	179
<b>Capítulo VI - Recomendações gerais para novo PNCTSH .....</b>	<b>187</b>
Introdução.....	187
1. Recomendações no âmbito da concepção e da operacionalização do PNCTSH .....	188
1.1. Sugestões de concepção .....	189
1.2. Sugestões de operacionalização .....	191
2. Recomendações para cada área de intervenção.....	194
2.1. Conhecer e disseminar informação .....	194
2.2. Prevenir, sensibilizar e formar .....	195
2.3. Proteger, Apoiar e Integrar .....	198
2.4. Investigar criminalmente e reprimir .....	200
<b>Bibliografia .....</b>	<b>204</b>

## INTRODUÇÃO

O tráfico de seres humanos assume moldes diversos, podendo ser encarado na perspectiva da obtenção de trabalho forçado, do transplante e venda ilegal de órgãos, da adopção ilegal de crianças e da exploração sexual de mulheres e crianças. Embora possuam traços comuns, designadamente o fluxo de vítimas e criminosos, a vulnerabilidade de certos grupos de pessoas às redes criminosas, a desigualdade entre países, a obscuridade da clandestinidade, a impunidade dos culpados, entre outros, cada forma de tráfico assume determinadas especificidades.

O tráfico de seres humanos, nas suas várias vertentes, tem vindo a conhecer um mediatismo sem precedentes nos tempos recentes, assumindo-se como um dos temas centrais na agenda política de vários governos e organizações de âmbito regional e internacional. Nos últimos anos, Portugal, acompanhando a crescente preocupação das instituições internacionais e europeias, desenvolveu e implementou um conjunto de instrumentos políticos destinados à prevenção e ao combate a esta realidade que consubstancia uma grave violação dos direitos humanos. Tal foi evidente no II Plano Nacional para a Igualdade, em que esta questão foi contemplada no ponto referente à violência contra as mulheres, e na concepção e desenvolvimento do projecto CAIM (Cooperação Acção Investigação Mundivisão). Este último, cuja entidade interlocutora foi a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, consistiu num projecto-piloto destinado a transformar a realidade social em que a prostituição e o tráfico de mulheres se

desenvolve. Mais recentemente, o Governo lançou o I Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos, incluindo, assim, Portugal no conjunto de países com um plano de acção específico sobre esta matéria.

Este estudo resulta de um contrato celebrado entre a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género e o Centro de Estudos Sociais, através do Observatório Permanente da Justiça. Num primeiro Capítulo apresentam-se algumas notas metodológicas sobre o trabalho desenvolvido. No Capítulo II procedemos a uma breve súmula dos esforços que estão a ser feitos em alguns países, de origem e de destino, na Europa, e também no Brasil. No terceiro Capítulo, caracteriza-se brevemente a realidade do tráfico de seres humanos em Portugal. O Capítulo IV apresenta uma abordagem global aos conteúdos do Plano Nacional e contém uma análise descritiva da informação recolhida através de dados documentais. No Capítulo V recorreremos às opiniões e percepções de pessoas que entendemos terem uma posição relevante nesta matéria, para desenvolver uma análise crítica dos conteúdos e da execução do I PNCTSH. Por fim, o Capítulo VI reúne um conjunto de recomendações que considerámos úteis para a elaboração de um II Plano.

A realização do presente estudo, como muitos outros trabalhos de investigação que temos vindo a desenvolver no OPJ, só foi possível com a prestimosa colaboração de diversas pessoas a quem não podemos deixar de agradecer. Em primeiro lugar, cumpre-nos agradecer à Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género pela confiança depositada no Centro de Estudos Sociais, através do Observatório Permanente da Justiça, e na equipa de investigação responsável pela realização da avaliação que agora se apresenta.

Um agradecimento especial é também devido a todos/as aqueles/as que connosco colaboraram neste projecto de investigação, sobretudo no painel de discussão e nas entrevistas, designadamente, representantes das várias entidades envolvidas na execução do I PNCTSH, magistrados judiciais, magistrados do MP, agentes dos diversos OPC, inspectores da ACT e membros de várias ONG. Sem a sua generosa

disponibilidade e competente colaboração não teria sido possível realizar este estudo.

Além da equipa de investigação, este trabalho contou, em vários momentos, com a colaboração da Dra. Alexandra Silva e da Dra. Cristiana Gaspar, sobretudo no tratamento das entrevistas e do painel de discussão.

## **CAPÍTULO I – NOTAS METODOLÓGICAS**

Neste capítulo apresentamos a metodologia usada na presente avaliação. Trata-se de uma metodologia de avaliação plural que combina estratégias, métodos e indicadores de natureza diversa adaptados às várias vertentes e dimensões a avaliar.

Na linha da chamada “Avaliação de quarta geração”, procura-se envolver os actores do Plano (quer os que têm/tiveram responsabilidades na sua execução, quer aqueles a cujas actividades se dirigiram). Constituindo-os como fonte privilegiada de informação directa, apela-se à componente reflexiva destes enquanto sujeitos participantes do processo avaliativo.

Com esta avaliação pretende-se responder a questões relativas à concepção, às formas de tomada de decisão, ao sistema de relações interinstitucionais, à execução e aos efeitos, estruturando-se, desta forma, um exercício de avaliação com uma incidência global e sistémica de análise e avaliação do Plano nas suas várias dimensões. Não se restringe, pois, a avaliação apenas aos resultados finais de toda a acção, mas igualmente ao processo de preparação, implementação e gestão.

Assim, no âmbito deste estudo recorreu-se a três técnicas fundamentais de recolha de informação: (1) análise documental, (2) entrevistas e (3) grupos de discussão.

## **1. ANÁLISE DOCUMENTAL**

A análise documental realizada neste estudo assenta na construção de bases de dados que incluem: 1) documentos produzidos pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), que permitem fazer um levantamento das actividades desenvolvidas no âmbito do I PNCTSH; 2) informação estatística produzida por organismos nacionais que permitem avaliar a evolução dos indicadores sociais nos domínios de intervenção do I PNCTSH; 3) documentos europeus e internacionais; 4) legislação nacional; e 5) contributos oficiais produzidos por diversas entidades envolvidas, directa ou indirectamente, na execução do Plano.

No que diz respeito aos documentos produzidos pela CIG e entidades parceiras, foi desenvolvida a seguinte estratégia analítica: (i) selecção do material documental pertinente para a avaliação, em particular, planos de actividades, relatórios de actividades e relatórios de execução; (ii) construção de uma grelha analítica para tratamento da informação documental onde consta: identificação das actividades desenvolvidas, das entidades envolvidas, dos modelos de financiamento, do âmbito geográfico, do(s) público(s)-alvo, do ano de realização e dos meios de difusão. A tipificação e classificação das actividades a partir desta grelha analítica permite realizar uma análise quantitativa do trabalho realizado no âmbito do I PNCTSH e desenvolver uma abordagem exploratória da sua análise global, que se apresenta no Capítulo IV deste Relatório.

Quanto à informação estatística, desenhou-se um retrato do tráfico de seres humanos em Portugal, recorrendo, sobretudo, aos dados produzidos no âmbito do sistema de monitorização, mas também cedidos pelas organizações não governamentais (ONG).

Com a análise de documentos europeus e internacionais, em particular planos de acção, procurou-se identificar semelhanças e diferenças entre as linhas políticas seguidas pelos diferentes países e Portugal.

É de sublinhar que esta análise quantitativa levanta alguns problemas metodológicos, uma vez que são analisadas actividades com perfis bastante distintos (nomeadamente relativamente às suas formas, duração temporal e público(s)-alvo), a sua contabilização em pé de igualdade pode, em alguns casos, subestimar impactos, quer ao nível organizativo, quer em termos de público.

## **2. ENTREVISTAS E GRUPOS DE DISCUSSÃO**

A metodologia da entrevista, constituindo um instrumento primordial de investigação em ciências sociais enquanto método de pesquisa qualitativo, foi privilegiada no presente estudo enquanto instrumento de recolha de informação.

Foram realizadas junto de grupos alvo específicos, bem como recorrendo a painéis de especialistas, nomeadamente: técnicos da CIG; dirigentes e técnicos/as de organizações (não governamentais e governamentais) que tenham estabelecido parcerias em projectos de intervenção com a CIG, no âmbito das acções do PNCTSH; representantes dos diferentes ministérios; agentes de órgãos de polícia criminal e operadores/as do sistema judiciário; formadores/as em acções realizadas no âmbito do PNCTSH; outros/as profissionais e técnicos de áreas e organizações que entendemos relevantes, ainda que não explicitamente envolvidos/as na execução do PNCTSH.

Para além das entrevistas, promoveram-se também grupos de discussão de modo a fomentar dinâmicas e trocas de experiências entre os/as diferentes especialistas, bem como discutir as recomendações finais. Os grupos de discussão, também designados de *focus group*, consistem numa técnica de investigação em ciências sociais utilizada para recolher um conjunto de opiniões que surgem da confrontação e da discussão de diversos temas.

Ao longo do Relatório, as pessoas ouvidas em entrevista são identificadas por um E, seguido de uma numeração atribuída aleatoriamente (E1, E2, ...) e as reunidas em grupos de discussão por FG, seguido igualmente de um número (FG1, FG2, ...).

No âmbito do estudo aqui apresentado, os objectivos da realização destas entrevistas (individuais e em grupo e com diferentes graus de directividade) foram os seguintes:

- Sinalizar a diversidade de opiniões sobre o I PNCTSH, sobre a problemática do tráfico de seres humanos, e no sector de actividade em concreto em que cada pessoa entrevistada desenvolve a sua actividade;
- Captar opiniões sobre o material informativo (brochuras, panfletos, publicações específicas, etc.) produzidas no âmbito das actividades do I PNCTSH;
- Avaliar as acções de informação e sensibilização efectuadas junto de instituições públicas e privadas;
- Conhecer a opinião das ONG e outras associações da sociedade civil sobre as medidas previstas no I PNCTSH e respectiva implementação;
- Mapear as entidades envolvidas activamente na promoção das medidas constantes no I PNCTSH;
- Conhecer a opinião dos/as técnicos/as envolvidos/as nas actividades e traçar o perfil dos públicos-alvo abrangidos;
- Fazer o levantamento dos principais obstáculos, institucionais e não institucionais, à concretização das medidas previstas no Plano;
- Avaliar as respostas encontradas para os problemas diagnosticados;
- Recolher sugestões de potenciais medidas não incluídas no I PNCTSH.

As entrevistas focalizadas (individuais e de grupo) com as/os representantes dos ministérios envolvidos tiveram, para além destes, outros objectivos muito específicos, nomeadamente conhecer a sua trajetória de interesse relativamente à problemática do tráfico de seres humanos; conhecer o processo pelo qual se tornaram representantes; captar a sua avaliação desse processo; conhecer a sua

avaliação do Plano em geral, e do seu sector, em particular; apurar as dificuldades sentidas no seu ministério, quer internas, quer externas.

As entrevistas decorreram, na sua maioria, no espaço de trabalho dos profissionais entrevistados, tendo sido integralmente gravadas e transcritas. Após a análise de conteúdo das entrevistas realizadas, apresentam-se os resultados obtidos pela metodologia das entrevistas semi-estruturadas organizados de acordo com as categorias resultantes da análise de conteúdo.

## **CAPÍTULO II – OS PROGRAMAS DE ACÇÃO NA EXPERIÊNCIA COMPARADA**

A disseminação do tráfico à escala global e a sua crescente complexificação e sofisticação tem levado a que os governos de vários países criem ou aperfeiçoem os seus quadros legislativos sobre esta matéria, promovam conferências internacionais, encetem acordos bilaterais e multilaterais e ratifiquem as convenções internacionais existentes. São vários os países europeus que, nos últimos anos, articulando esforços dos Governos e das ONG nacionais e internacionais, têm vindo a definir medidas concretas de actuação na prevenção e combate ao fenómeno do tráfico de pessoas. Consideramos útil abordar aqui algumas dessas medidas, destacando, para além de alguns países europeus, o Brasil por ser um dos países de origem de vítimas para Portugal.

### **1. O BRASIL**

Alguns relatórios brasileiros e internacionais têm vindo a indicar que o Brasil se depara, desde há já alguns anos, com um problema considerável de tráfico sexual interno e internacional. A participação do Brasil nas redes internacionais de tráfico de pessoas é justificada, antes de mais, pelo baixo custo operacional, pela excelente rede de comunicação (portos e aeroportos), tida por alguns como pouco controlada, pela facilidade de entrada em vários países sem necessidade de visto,

pela sua histórica faceta sedutora e pela amálgama racial (Leal e Leal, 2002). Nessa medida, o tema do tráfico de pessoas tem vindo a ocupar um espaço importante na agenda nacional brasileira, tendo aumentado o número de programas específicos de combate, de discussões qualificadas e de parceiros em programas de acção.

Em 2002, o Relatório Nacional PESTRAF, procedeu a uma caracterização do fenómeno do tráfico sexual no Brasil e indicou algumas áreas em que entende ser fundamental uma actuação mais eficaz por parte das autoridades competentes, em particular no que se refere ao apoio e protecção da vítima. Segundo este estudo, tendo em conta a realidade brasileira, a resposta política da sociedade e do poder político ao fenómeno do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual deve ir no sentido de uma articulação entre a globalização dos direitos e do desenvolvimento, criando formas de combater as desigualdades sociais e, ainda, lutando contra a impunidade dos traficantes.

Já a Secretaria Internacional do Trabalho no Brasil (OIT, 2006: 40), tendo em conta a realidade do fenómeno no país, elaborou um manual que, para além de efectuar um retrato da incidência do tráfico no Brasil, aponta alguns caminhos para o combate e prevenção do problema. Concretamente na salvaguarda dos direitos das vítimas de tráfico, são avançadas propostas para lidar com uma vítima de tráfico, entre elas: não tratar a vítima como criminosa; requisitar exames se houver sinais de violência recente; respeitar o direito da vítima à sua privacidade, não divulgando o seu nome e imagem à imprensa; estabilizar a vítima, oferecendo-lhe segurança; recolher o testemunho da vítima somente após ela estar estabilizada; não fazer promessas à vítima que não possam ser cumpridas; colocar a vítima em contacto com ONG e agências governamentais especializadas; e, quando necessário, colocar a vítima em programas de protecção de testemunhas.

O Manual define, ainda, padrões mínimos para protecção e tratamento das vítimas, dos quais podemos destacar: (i) assegurar que a acusação consegue reunir todas as provas que sustentem o depoimento da vítima no sentido de que a mesma foi traficada; (II) facultar às vítimas acompanhamento social por assistentes sociais

conhecedores dos procedimentos criminais e do histórico socio-cultural da vítima; (III) disponibilizar intérpretes devidamente preparados para lidar com estas situações; (IV) confirmar que as vítimas são conhecedoras de todos os seus direitos processuais e que estão informadas sobre os procedimentos jurisdicionais de forma a estarem em condições de tomar as suas próprias decisões; (V) garantir o seu acesso à justiça, nomeadamente através do reconhecimento do direito de propor acções civis de condenação em indemnização contra os traficantes e da possibilidade de obter assistência jurídica gratuita; (VI) conceder o estatuto de residente através da atribuição de um visto de residência temporário durante a pendência do processo criminal ou civil e assegurar protecção adequada ao caso concreto; (VII) proporcionar a garantia do direito à habitação e do direito ao trabalho; (VIII) salvaguardar os padrões mínimos de acesso à saúde e outros serviços sociais durante o período de residência que for concedido à vítima (OIT, 2006: 42-43).

No elenco das medidas propostas, é feita uma especial referência à centralidade do medo no processo de controlo das vítimas. Para que a acção criminosa seja bem sucedida, o traficante terá de exercer um controlo permanente sobre a vítima e o medo é a melhor das armas para obrigar aquela a manter-se submissa. Daí que seja defendido que os investigadores policiais devam estar preparados para o facto de as vítimas não estarem predispostas a colaborar com a investigação. Acresce a este receio, a constante alteração do *modus operandis* nestes casos. Nesse sentido, é fundamental que se encontrem outros meios de prova.

Num contexto de concentração de esforços, em 8 de Janeiro de 2008, foi instituído, pelo Decreto nº 6.347, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), com o objectivo de prevenir e reprimir o tráfico de pessoas, responsabilizar os seus autores e garantir atenção e suporte às vítimas. O PNETP, com duração de dois anos, tem quatro grandes prioridades: (i) levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas; (ii) capacitar e formar actores envolvidos directa ou indirectamente no combate ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos

humanos; (iii) mobilizar e sensibilizar grupos específicos e a comunidade em geral para o tema do tráfico de pessoas; e (iv) diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos. Para concretizar estas prioridades, o PNETP define acções e metas específicas. Não cabendo aqui sermos exaustivos, indicamos as grandes acções definidas em cada prioridade. Assim, a concretização da Prioridade 1 implica: levantar, sistematizar e disseminar estudos, pesquisas, informações e experiências já existentes no âmbito nacional ou internacional sobre tráfico de pessoas; realizar estudos e pesquisas sobre tráfico de pessoas; e incentivar a criação de linhas de pesquisa e extensão sobre tráfico de pessoas em universidades. A Prioridade 2 define uma única acção geral, a saber: realizar cursos e oficinas, com a produção de material de referência quando necessário, para profissionais e agentes específicos. A prossecução da Prioridade 3 implica: apoiar projectos artísticos e culturais com enfoque no combate ao tráfico de pessoas; promover e realizar campanhas nacionais de combate ao tráfico de pessoas; e sensibilizar actores de sectores específicos com relação ao tráfico de pessoas. Por fim, a Prioridade 4 pressupõe as seguintes medidas: disponibilizar mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos, preferencialmente nos Municípios e comunidades identificadas como focos de aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas; e promover a regularização do recrutamento, deslocamento e contratação de trabalhadores/as.

## **2. A EUROPA**

O fenómeno do tráfico de pessoas na Europa não é novo. Está enraizado historicamente, embora tenha vindo a assumir diferentes moldes. Contudo, é a partir da década de 90, com a abertura dos países da Europa oriental para o exterior, que o fenómeno parece ter conhecido proporções mais alarmantes. Atentos a estes fenómenos, o Conselho da Europa e a União Europeia têm vindo a produzir recomendações e programas com vista ao seu combate, incentivando,

desse modo, a adopção de planos de acção por parte dos Estados-membros. Neste ponto procuramos abordar algumas medidas que os Estados europeus têm definido nesta matéria. Alguns pontos são comuns nas preocupações dos vários Estados europeus, em particular da Europa Ocidental e, mesmo, das instâncias de regulação comunitária e europeias. Desde logo, sublinhar o carácter multifacetado, pluridisciplinar e internacional do fenómeno. Está em causa um crime de carácter transnacional que para ser efectivamente combatido tem de ser encarado como um problema global que requer uma acção concertada a nível local, nacional, regional e até mesmo internacional. É com base nesta certeza que estão a ser desenvolvidos esforços no sentido de uma maior cooperação entre os países do sudeste europeu e os países da Europa Ocidental, possibilitando, desse modo, uma acção conjunta entre os países identificados como países de origem, de trânsito e de destino nesta região.

Por entenderem que este é um fenómeno complexo que pressupõe uma intervenção multidisciplinar, os programas de acção dos vários países europeus têm dado um especial destaque à actuação das ONG. De facto, as ONG assumem um papel fundamental em todos os países europeus, mesmo naqueles com uma legislação fraca ou inexistente relativamente ao tráfico sexual. Estas são, em regra, o único apoio que as vítimas encontram e são apontadas como um exemplo a considerar aquando da feitura dos programas de acção dos Governos.

Por outro lado, deve-se melhorar a coordenação e actuação entre as estruturas legais, policiais e da sociedade civil, dentro de cada país e entre países. A falta de coordenação tem resultado na impunidade dos traficantes.

Por fim, de referir a centralidade da protecção da vítima nas medidas mais recentes. Efectivamente, no processo de investigação do tráfico, as vítimas são, não raras vezes, a parte mais negligenciada. Aliás, várias ONG criticam muitos documentos governamentais, comunitários e internacionais por considerarem, precisamente, que o caminho não passa pela standardização de definições e sanções sem que, simultaneamente, se definam meios standardizados de

assistência e protecção às vítimas. Uma vez mais, salienta-se o papel das ONG nesta fase, com o apoio prestado às mulheres, tanto ao nível dos cuidados de saúde, como da procura de habitação ou da integração no mercado de trabalho.

## **2.1. A Europa Central e de Leste**

Os países da Europa Central e de Leste são percepcionados como países de origem para a Europa Ocidental. Contudo, como já referimos, os fluxos nessa região complexificam-se, havendo países que são simultaneamente de origem, de transição e de destino. Em muitos destes países a preocupação com a problemática do tráfico de pessoas é muito recente, provavelmente impulsionada pelo cenário de adesão à União Europeia.

Em 1999, no âmbito do “Stability Pact for Southeastern Europe<sup>1</sup>” e já evidenciando alguma sensibilidade para com o problema da violação dos direitos humanos, o problema do tráfico foi um dos vectores abordados. O objectivo consistiu em fornecer aos governos meios para poderem chegar a uma compreensão detalhada dos desafios políticos relacionados com o problema do tráfico, tendo sido identificadas sete áreas de acção: consciencialização do problema, elaboração e troca de programas nacionais, fortalecimentos ao nível da cooperação legal, programas de protecção da vítima, auxílio à vítima na sua reintegração no país de origem, reforma legislativa relevante e prevenção.

---

<sup>1</sup> Este pacto foi assinado pelos então Estados-membros da UE, por vários países da região do sudeste europeu - Albânia, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Croácia, República Checa, FYR Macedónia, Hungria, Polónia, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Jugoslávia, Turquia e Moldávia – e ainda por outros países como os países não-europeus do G-8 (Estados Unidos, Canadá, Japão e Rússia), a Noruega, a Suíça ou as organizações internacionais, tais como a ONU, a OSCE, o Conselho da Europa, a NATO e o Banco Mundial.

Em Dezembro de 2000, foi assinada<sup>2</sup>, em Palermo a “Anti-Trafficking Declaration of SouthEastern Europe” que, apesar de não criar qualquer obrigação legal para os países signatários, é, sem dúvida, um importante passo ao nível da política internacional nesta matéria. Os próprios Estados signatários reconheceram e sublinharam a centralidade do papel do Estado no combate ao tráfico de pessoas. Na Declaração reafirmaram a premência em executar programas eficazes ao nível da prevenção do fenómeno; do auxílio e protecção da vítima; de reformas legislativas que fortaleçam e intensifiquem o combate ao tráfico e aos traficantes; mas, sobretudo, entenderam necessária a definição de um compromisso de coordenação de esforços nacionais para agilizar trocas de informação e acções conjuntas entre os vários signatários<sup>3</sup>.

Em 2001 foi criado “The Multiyear Anti-Trafficking Action Plan for South Eastern Europe”, que esboça um programa de coordenação e de aproximação multidisciplinar ao fenómeno do tráfico de pessoas. O programa de acção começa por descrever um conjunto de objectivos e projectos que, entre outros, se prendem com a efectiva protecção da vítima. Para o efeito foram criados pontos regionais de recolha e análise de informação, estruturas nacionais de ajuda a pessoas traficadas, através da construção de abrigos e repensaram-se os programas do repatriamento. Ou seja, o objectivo fulcral do programa de acção foi o de criar uma rede regional que fomentasse uma maior eficácia dos programas de acção nacionais.

Um ano mais tarde, os governos da Albânia, Bósnia Herzegovina, Bulgária, Croácia, Hungria, Servia, Montenegro, Macedónia e Kosovo concordaram em adoptar uma postura no sentido de possibilitar “a victim-centered approach”. Neste âmbito, foi

---

<sup>2</sup> Pelos representantes ministeriais dos Governos da Albânia, da Bósnia Herzegovina, da Bulgária, da Croácia, da República Federal da Jugoslávia, da Republica da Macedónia, da Moldávia, da Roménia, da Eslovénia, da Turquia, de Montenegro e do Kosovo.

<sup>3</sup> No entanto, para que esta acção conjunta fosse possível seria necessário que os países signatários adoptassem uma política de acção interna de combate ao tráfico. Daí que, no seguimento da assinatura daquele documento, vários governos dos países signatários tenham, de imediato, dado início a um programa de acção interno que pudesse fornecer uma análise fidedigna do fenómeno, da legislação existente e dos meios disponíveis.

assinado em 2002 um documento de compromisso no sentido da legalização das pessoas traficadas com o objectivo de melhorar a protecção conferida às vítimas, facultando-lhes auxílio social e autorizando a sua permanência, ainda que temporariamente, no território nacional.

Em 2004, os grupos deste projecto publicaram o seu primeiro relatório anual “The trafficking in human beings in South Eastern Europe”. Este identifica os países de origem, de trânsito e de destino, avalia cada país envolvido relativamente aos mecanismos de prevenção adoptados, de auxílio e protecção à vítima, a sua parceria com organizações internacionais e organizações não-governamentais.

No que se refere à **Albânia**, o Plano de Acção Nacional do Governo albanês contra o tráfico contempla, desde logo, medidas ao nível da prevenção, em particular campanhas informativas e estudo das causas do fenómeno; criação de um grupo de trabalho intergovernamental que consiga melhorar o conhecimento que o público em geral tem sobre o fenómeno, que actue no plano educacional e social, que repense e aperfeiçoe estratégias de actuação e que identifique soluções de apoio para a reintegração das vítimas; e desenvolvimento de novas estratégias de prevenção e de actuação, nomeadamente através da criação de uma linha SOS.

Ainda a este respeito, de mencionar o “Albania Country Action Plan For The Women’s Legal Rights Initiative” (2003) que se centra, entre outras, em medidas dirigidas aos magistrados, uma vez que entende que há falhas graves daqueles no tratamento destas matérias. Assim, os grupos de trabalho passaram a trabalhar em cooperação com “The Magistrate’s School”. O objectivo é a promoção da formação dos juízes e de todos os funcionários dos tribunais. Foi, ainda, desenvolvido um manual prático de referência nestas matérias (“The bench book”), pensado essencialmente para uso dos magistrados, com alusão aos dispositivos legais mais relevantes, ao nível nacional e internacional, comentários a esses dispositivos, explicação dos vários procedimentos a colocar em marcha e informações sobre os programas de protecção de vítimas.

Também a **Bósnia Herzegovina** possui um Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Seres Humanos (2005-2007). Com o objectivo de promover os objectivos definidos nesse Plano, foram efectuados Planos Operacionais anuais, cujas medidas estão a cargo de grupos temáticos constituídos por representantes de organizações estatais, ONG, organizações internacionais e peritos de organizações internacionais e educacionais. Entre as metas contempladas neste Plano encontramos: promover a harmonização da legislação nacional com os padrões legais internacionais; estreitar a cooperação e regular as competências de cada um dos actores do combate ao tráfico; prosseguir com campanhas de sensibilização e formação do público em geral; continuar a dar formação aos vários intervenientes, elaborando manuais de apoio e aperfeiçoando técnicas de actuação; implementar programas de prevenção junto do público mais jovem; repensar os métodos de combate a utilizar nos novos contornos do fenómeno; criar bases de dados centrais de recolha de informação para que se possa fazer uma análise do fenómeno e dos resultados alcançados com as medidas colocadas em prática; adoptar procedimentos de actuação uniformes para protecção e tratamento da vítima; criar centros de assistências à vítima; encontrar instituições sociais e de saúde capazes de acolher as vítimas; desenvolver formas de protecção e assistência a vítimas estrangeiras; repensar o modo de actuação sobre o problema da imigração ilegal; e analisar os processos criminais anteriores sobre estas matérias para daí retirar recomendações e orientações a seguir pelos vários intervenientes processuais.

A acção de combate ao tráfico de pessoas na **Bulgária** teve uma expressão mais significativa a partir de 2003, mas os dispositivos legais que vieram regulamentar a protecção das vítimas entraram em vigor apenas em 2004. Nos termos da nova lei contra o tráfico, o Governo búlgaro é obrigado a assumir responsabilidades no que toca ao combate e prevenção do tráfico de pessoas. Essa responsabilização inclui a adopção de um plano nacional que identifique as obrigações de cada um dos ministérios envolvidos e que defina a melhor estratégia a seguir relativamente à assistência a dar às vítimas, à política de reintegração daquelas e das medidas de

prevenção a adoptar<sup>4</sup>. Paralelamente, a Comissão Nacional deve, ainda, promover estudos que caracterizem o fenómeno, fomentar a cooperação internacional, desenvolver campanhas informativas e de sensibilização e definir programas de formação para os agentes que intervêm neste campo. As Comissões Locais de Combate ao Tráfico, criadas para auxiliar a Comissão Nacional e que se encontram estabelecidas em vários pontos do país, são também responsabilizadas pela adopção de medidas preventivas.

A **Croácia** sofreu uma significativa alteração política em finais de 2003 que conduziu a profundas alterações na estrutura governamental. Foi neste contexto que surgiram as primeiras acções devidamente planeadas de combate ao tráfico de pessoas definidas no Programa Nacional para o Combate ao Tráfico no período 2005-2008 e no Plano operacional para a Supressão do Tráfico de Pessoas para 2005. Entre as medidas que têm vindo a ser adoptadas destacam-se as seguintes: identificação das causas subjacentes ao fenómeno do tráfico de pessoas; promoção de campanhas de informação; sensibilização do público para a questão; apuramento dos factores de risco que levam à propagação do tráfico; criação de uma estrutura de recolha de informação; fornecimento de informação relevante às possíveis vítimas sobre a forma de obter protecção e assistência; e realização de operações de prevenção. Neste contexto foi criada a “National Committee for the Supression of Trafficking in Persons”, composta por uma equipa operacional representativa de várias organizações governamentais e não governamentais que actuem neste campo e por um corpo executivo que conta com um Coordenador Nacional e com um Secretariado Nacional. Foram, assim, realizados encontros com outros coordenadores nacionais com vista a estabelecer planos de acção conjuntos no que toca, entre outros, à harmonização de legislações, à criação de procedimentos para a protecção da vítima, à coadjuvação entre as várias polícias criminais, à divulgação dos diferentes Planos de Acção e à criação de uma base de dados comum.

---

<sup>4</sup> Não conseguimos apurar se, até à data actual, esse Plano de Acção já havia sido adoptado.

A **Macedónia** não é muito referenciada como um país de origem. Talvez por isso não existissem até recentemente quaisquer medidas de assistência ou reintegração para as vítimas de tráfico que pretendessem regressar à Macedónia. Ainda assim, o Ministério do Trabalho e da Segurança Social celebrou alguns acordos com outros países, nomeadamente com a Bulgária e com a Roménia. O Plano Nacional de Acção do Governo da Macedónia faz uma forte aposta na prevenção, contemplando medidas de prevenção destinadas a dar a conhecer as verdadeiras causas subjacentes ao problema do tráfico de forma a identificar e reduzir os factores económicos e sociais que contribuem para que certas mulheres se tornem vítimas de tráfico; de promoção de programas de reintegração dos grupos de risco; de disseminação de informação sobre o tráfico; de divulgação da caracterização das vítimas de tráfico e das formas de responsabilização dos traficantes. Ao referido programa de acção é apontada a crítica de ser demasiadamente genérico e de não incluir um efectivo programa de prevenção. Esta situação também se ficou a dever a constrangimentos de ordem financeira que levaram a que as referidas medidas sequer chegassem a ser implementadas, tendo, assim, sido relegadas para mais tarde juntamente com outras que, entretanto, foram programadas: adopção de medidas específicas para colocar em prática durante o período de tempo em que correr o processo criminal; promoção de meios de protecção para a vítima; melhoramento do funcionamento das casas abrigo, desenvolvimento de projectos que possibilitem a permanência da vítima no país de destino (UNICEF, UNOHCHR, OSCE, 2004: 138-140).

O Plano Nacional de Acção da **Moldávia** traduz-se numa compilação de vários projectos originários de diferentes instituições. O Governo moldavo, em cooperação com ONG e outras organizações internacionais, tem conduzido campanhas informativas junto das mulheres que procuram trabalho no exterior, alertando para os riscos da imigração ilegal. Ou seja, embora o governo não tenha implementado directamente medidas de prevenção, tem vindo, ainda assim, a financiar e a colaborar em programas desenvolvidos por outras instituições, tais como, acções de prevenção para melhorar as condições sociais e económicas das possíveis vítimas através de um movimento de combate à pobreza.

No que diz respeito à **Roménia**, desde há muitos anos que o Governo romeno se empenha na luta pela prevenção e combate ao tráfico de pessoas, com especial atenção para a necessidade de protecção das vítimas. De facto, esta é uma prioridade assídua na agenda do Governo romeno que, nos últimos anos, adoptou programas de combate à discriminação feminina no trabalho e promover a igualdade de acesso ao mercado de trabalho; aperfeiçoou as metodologias de actuação dos profissionais que tenham que lidar com as vítimas de tráfico; concedeu estímulos a empresas para contratarem mulheres; desenvolveu medidas de combate aos casamentos de conveniência; expandiu programas de acção capazes de impulsionar movimentos migratórios livres; e ampliou acções para dar a conhecer a caracterização dos traficantes e dos mercados do tráfico. O Plano de Acção da Roménia foca a sua atenção, maioritariamente, na necessária revisão legal e na coordenação de esforços entre as entidades governamentais e não-governamentais que actuam neste campo. De entre as medidas definidas nos últimos anos encontramos: a monitorização de nove centros de acolhimento de vítimas de tráfico; a criação de um sistema integrado de âmbito nacional de acção com o objectivo de evitar que as vítimas reingressassem nas redes de tráfico; promoção de formação para os agentes judiciais, de acordo com recomendações da NATO (UNICEF, UNOHCHR, OSCE, 2004: 144-145). No que diz respeito às acções de prevenção, o Governo romeno salienta a necessidade em aumentar a consciencialização sobre estas matérias, designadamente através de campanhas educacionais. Assim, diversos temas relacionados com o tráfico de pessoas passaram a ser recentemente incluídos nos programas lectivos do ensino básico e secundário e as campanhas de combate ao tráfico passaram a ser realizadas, ao mesmo tempo, nos vários meios de comunicação. Apesar das medidas adoptadas, o Governo romeno defende que a luta contra o tráfico não deve ser encarada, apenas, como uma responsabilidade nacional, mas também e essencialmente como uma obrigação regional e internacional. A mobilidade e a flexibilidade das redes de tráfico requerem, no seu entender, uma resposta internacional coerente.

Quanto à **República Checa**, desde 1994 que são emitidos, anualmente, relatórios sobre o estado da segurança nacional e, os mais recentes, tomam já em

consideração o fenómeno do tráfico de pessoas, com especial ênfase para o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual<sup>5</sup>. Os critérios de orientação política inicialmente seguidos para combater o tráfico de pessoas foram os que resultaram das iniciativas internacionais sobre estas matérias. Todavia, o Governo checo sentiu a necessidade de eleger um plano de acção próprio e de intervir em áreas que considerava primordiais. Assim, o primeiro passo foi implementar medidas de prevenção, informação e educacionais. Estas medidas, que ainda estão em curso, parecem, no entanto, ser insuficientes e estar mal coordenadas entre si. Neste sentido, o governo procurou reforçar e focalizar a sua actuação nos seguintes aspectos: repor e intensificar as campanhas informativas de prevenção destinadas às mulheres checas que queiram procurar trabalho no estrangeiro; contribuir com financiamentos para as organizações não governamentais que actuem neste campo; desenvolver uma cooperação em projectos específicos de prevenção do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual com Estado fronteiriços; reunir esforços para a consciencialização do público em geral e, em particular, dos clientes da indústria do sexo. Para além destas medidas, o Governo checo afirmou também pretender actuar no âmbito da criminalização e responsabilização dos traficantes. Nesta esteira, foi afirmada a indispensabilidade dos vários agentes que intervêm neste tipo de procedimento criminal conhecerem amplamente os contornos do negócio que subjaz ao tráfico de pessoas. Porquanto, outro dos propósitos do Governo checo nestas matérias é aumentar a preparação e a capacidade dos agentes envolvidos, nomeadamente rever os normativos legais mais relevantes da lei criminal de forma a harmonizá-los com os protocolos internacionais; reforçar os programas educativos de preparação dos juízes, advogados e autoridades policiais, nomeadamente no que toca à escolha e adopção de objectivos comuns; e avaliar a possibilidade de aumentarem os meios e recursos humanos das autoridades policiais. Foi, ainda, definida uma estratégia de

---

<sup>5</sup> Ver “National Strategy of Combating Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in the Czech Republic (Resolution of the Government of the Czech Republic f 3.9.2003 No. 849)” e “Action Plan to Implement the National Strategy of Combating Trafficking in Human Beings for the purpose of Sexual Exploitation in the Czech Republic”.

actuação relativamente às estruturas de ajuda às vítimas até porque tal estrutura não existia e o apoio que as ONG podiam dar às vítimas foi considerado insuficiente face às suas verdadeiras necessidades.

Neste âmbito, o programa comporta três etapas. Na primeira, à vítima que for admitida para beneficiar do programa de acção será prestado todo o apoio social e psíquico durante um período inicial de 30 dias. Se a vítima for de nacionalidade estrangeira e se encontrar em situação ilegal, ser-lhe-á concedido ainda um visto de permanência de 40 dias e terá que decidir, num prazo de 30 dias, se pretende ou não cooperar com as autoridades judiciais no âmbito do processo criminal. Caso decida colaborar, a polícia checa tem um prazo de mais 10 dias para acertar com a vítima os requisitos para que lhe seja concedido um visto de residência por um prazo de três meses que pode vir a ser renovado. À vítima que recuse colaborar ser-lhe-á dada a possibilidade de abandonar o país voluntariamente ou, caso contrário, será deportada. Depois da primeira etapa e assim que o processo criminal tenha terminado, é dada a possibilidade à vítima de voltar ao país de origem voluntariamente. Pode, ainda, numa eventual terceira fase, e em casos excepcionais em que tal seja requerido pela vítima, ser-lhe assegurado um visto de residência permanente.

Por fim, o programa de acção a desenvolver pelo Governo checo faz referência à importância de melhorar a cooperação internacional. De facto, foram vários os esforços para desenvolver formas de cooperação, não só com os países de destino, mas também com os países de origem: criação e distribuição de material informativo sobre o tráfico nos países de origem através de entidades representativas do Governo checo; desenvolvimento de projectos de acção direccionados para os países de origem; transposição e adaptação à realidade checa de todos os estudos e programas de acção que têm vindo a ser desenvolvidos pela UE.

Em termos conclusivos, o Governo checo realça que a eficácia das medidas adoptadas e a adoptar depende em grande medida da sua efectiva coordenação.

Neste sentido, será necessário criar um departamento que funcione como um “National Reporter” que se encarregue de promover a coordenação entre as medidas governamentais e as medidas não-governamentais de combate ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual.

## 2.2. O Norte Europeu

Os programas de acção desenvolvidos por alguns países nórdicos pareceram-nos particularmente relevantes, em especial pelas diferentes posições que têm vindo a adoptar relativamente à regulamentação da prostituição.

Na Suécia a prostituição é sempre encarada como um acto de violência sobre a mulher. O modelo sueco coloca a tónica do problema nos condicionamentos estruturais que levam a mulher a prostituir-se defendendo, assim, que dificilmente é possível falar-se em prostituição voluntária. Os prejuízos que resultam da prática da prostituição não são, aliás, encarados somente do ponto de vista da vítima, mas também nas suas mais diversas consequências sociais. A prostituição é vista como um problema social que, enquanto perdurar, não permite que haja sequer igualdade entre homens e mulheres (Ekberg, 2004: 1188-1189).

Nesta linha, a estratégia política seguida tem tido como objectivo fazer desaparecer o fenómeno da prostituição<sup>6</sup>, pelo que os clientes são criminalizados. O objectivo último da lei que proíbe a compra de serviços sexuais é proteger as mulheres, abordando o que o Governo sueco entende ser a causa comum da prostituição e do tráfico sexual: os homens que assumem ter o direito de comprar mulheres e explorá-las sexualmente (idem: 1210).

---

<sup>6</sup> “The policy is based on a zero vision where the object is that prostitution shall disappear”, Malmkvist, J., Perspektiv pa den svenska sexkopslagen, s. 34. Interview with G. Ekberg.

Contrariamente à Suécia, a Holanda faz uma distinção entre prostituição voluntária e prostituição forçada. O primeiro tipo de prostituição, onde ambos os intervenientes, adultos, decidem de livre e espontânea vontade vender e comprar serviços sexuais é legalmente aceite. A prostituição não voluntária, através da qual se vende sexo contra a vontade do/a prestador/a de serviços sexuais, já é moralmente condenável.

Uma vez que na Holanda a venda de serviços sexuais voluntária é vista como uma forma de trabalho e, nesse sentido, a prática da prostituição encontra-se regulamentada como actividade profissional. Nesta situação estão em causa as normas administrativas de controlo da legalidade da actividade desenvolvida, bem como as normas de direito do trabalho que regulam as condições de trabalho. Por sua vez, nos casos em que a venda de sexo não é voluntária, o fenómeno da prostituição passa a ser percebido como um problema de índole criminal que deve ser tratado coercivamente, enquadrável no âmbito das normas de direito penal (Working Group on the legal regulation of the purchase of the sexual services, 2004). Vemos, portanto, que o enquadramento legal da prostituição na Holanda difere consoante estejamos perante prostituição voluntária ou não voluntária.

Neste contexto diferenciado, surgiram vários relatórios internos, apresentados pelos diferentes grupos de trabalho nacionais, como o apresentado em 2004 pela **Suécia** e pela **Holanda** “Purchasing Sexual Services in Sweden and the Netherlands, Legal Regulation and Experiences”. Este relatório, realizado pelo “Working Group on the legal regulation of the purchase of the sexual services”, fez uma análise comparativa entre as medidas desenvolvidas nesta matéria nos dois países.

No âmbito da política legislativa adoptada pelo Governo sueco verificou-se uma menor visibilidade da prostituição de rua. No entanto, o grupo de trabalho que realizou este relatório não conseguiu apurar quais as verdadeiras razões subjacentes para tal, assim como não descobriu o que aconteceu às mulheres que

saíram das ruas (Working Group on the legal regulation of the purchase of the sexual services, 2004). Tal pode traduzir uma diminuição da prostituição de rua ou, pelo contrário, pode indicar a emergência de outras formas de prostituição, mais camufladas<sup>7</sup>. Isto é, a invisibilidade não se traduz necessariamente numa inexistência.

O que, de facto, se conseguiu apurar, e que reúne algum consenso, é que a criminalização da prostituição teve alguns efeitos negativos, nomeadamente fazer com que a prostituição se tenha tornado um fenómeno ainda mais encoberto, aumentar o risco de prática de outros tipos de crime e apenas encontrar e sancionar as mulheres mais vulneráveis. Outros efeitos não pretendidos acabaram por se verificar. Por um lado, os clientes da indústria do sexo tornaram-se menos visíveis e, talvez em consequência disso, mostram-se hoje menos dispostos a cooperar e à trazer à luz factos susceptíveis de serem enquadráveis como comportamentos criminosos, nomeadamente o tráfico de pessoas ou a ocultação de pessoas envolvidas no fenómeno da prostituição. Por outro, tornou-se mais difícil para as mulheres que se prostituem conseguirem ter acesso a todo o tipo de apoio<sup>8</sup>. De mencionar, ainda, que esta lei tornou mais atractivos e lucrativos para os traficantes outros destinos como a Holanda, Alemanha, Dinamarca e Espanha (Ekberg, 2004: 1209). Não obstante os resultados menos positivos, as campanhas para mudar a opinião pública são entendidas como um verdadeiro caso de sucesso. Os/as suecos/as estão mais sensibilizados/as para os contornos deste fenómeno, passaram a encarar a compra de sexo como um crime que não pode deixar punido e afirmam que se revêem na lei do seu país (Working Group on the legal regulation of the purchase of the sexual services, 2004).

---

<sup>7</sup> Note-se que a prostituição de rua baixou em cerca de 41% com a adopção destas medidas legislativas (Working Group on the legal regulation of the purchase of the sexual services, 2004).

<sup>8</sup> As forças policiais chegam, inclusive, a afirmar que as mulheres, neste momento, se encontram numa situação de maior dependência face aos exploradores. Para explicarem esta dependência referem que as mulheres precisam de que lhes assegure uma maior discricção de forma a não chamarem a tenção das polícias (Working Group on the legal regulation of the purchase of the sexual services, 2004).

A política governamental holandesa caminhou, como já foi referido, em sentido oposto. O efeito pretendido com a política de regulamentação da prostituição passou, sobretudo, por conseguir avistar uma maior transparência no mercado do sexo e, como consequência, ganhar terreno sobre o crime organizado, controlando as actividades dos exploradores e dos traficantes. Tal objectivo foi conseguido no âmbito dos prostíbulos que se legalizaram. No entanto, o relatório aponta que os prostíbulos ilegais permanecem e que não deixaram de existir mulheres que vendem sexo coagidas e sob condições de extrema violência. Ou seja, os problemas persistem nas chamadas zonas cinzentas onde continua a funcionar um mercado informal a que as autoridades policiais não têm acesso e onde se encontram as mulheres vítimas de tráfico. Esta dualidade de realidades – legal e ilegal – pode levar, ainda, a que, uma vez que a actuação das polícias acaba por se concentrar no combate ao tráfico sexual, muitas das mulheres que se prostituem em situação de ilegalidade abandonem o país e caiam em redes de tráfico (idem).

De acordo com o Relatório citado, face aos dados inconclusivos, a decisão por uma política de legalização ou criminalização da prostituição depende, antes de mais, da forma como o fenómeno social em causa é politicamente entendido.

Não obstante as diferenças, ambos os governos desenvolveram medidas específicas de combate ao tráfico sexual em particular, e ao tráfico de seres humanos em geral. O Governo holandês colocou em prática vários instrumentos, muitos dos quais incluídos no seu Plano Nacional de Combate ao Tráfico Humano - iniciado primeiramente em 2004 - ao nível da informação e da prevenção, dirigidas em particular aos grupos de maior risco, da mudança legislativa, da investigação policial e da acusação criminal<sup>9</sup>. Daí que uma das áreas que tem merecido a atenção especial do Governo holandês seja a constante actualização do perfil das potenciais vítimas e dos traficantes. Reconheceu-se que era imperioso conhecer os métodos de actuação, as circunstâncias em que actuam os traficantes ou os perfis dos intervenientes para que as forças policiais holandesas possam actuar. Neste

---

<sup>9</sup> <http://english.justitie.nl>

âmbito, as vítimas e os traficantes devem ser registados centralmente para que a informação possa ser acessível às polícias e a todas as entidades, holandesas ou não, intervenientes no combate ao tráfico<sup>10</sup>. Para reforçar esta medida, foi criado em 2005 o “Expertise Centre on Human Trafficking”, para promover o conhecimento do fenómeno do tráfico, e foram celebrados acordos com os jornais diários de forma que fossem publicados anúncios com informação actualizada e esclarecedora acessível a todo o público.

Outra aposta tem sido a sensibilização dos próprios clientes para o seu dever de relatar às autoridades policiais todas as situações suspeitas que possam configurar uma situação de abuso ou exploração de alguma das mulheres com quem se relacionem. No entanto, o Governo holandês percebeu que a actuação dentro das suas fronteiras não é suficiente pelo que tem vindo a estabelecer contactos com entidades estrangeiras de forma a, por exemplo, assegurar o regresso e a reintegração das vítimas que se encontrem em situação de ilegalidade. Ainda no que se refere às vítimas, estas, mesmo que em situação de ilegalidade e sem a documentação necessária, são autorizadas a permanecer na Holanda, pelo menos durante o período de tempo em que se considere a sua presença como um contributo para a descoberta da verdade, para que lhes seja possível acompanhar o andamento do processo que corre nos tribunais e para que, querendo, possam prestar depoimento. Mas o governo quis ir mais longe e concebeu a possibilidade destas mulheres obterem o visto de residência definitivo caso se conclua que podem vir a ser vítimas de represálias no país de origem. A execução desta medida legislativa tem vindo a ser melhorada, designadamente através do aumento das ditas casas de abrigo criadas para acolher as vítimas que são alvo de ameaças. Outras medidas mais específicas constantes no Plano são: fornecer informação às organizações envolvidas no apoio às vítimas e na investigação sobre índices

---

<sup>10</sup> São várias as entidades que cooperam a este nível com as polícias, designadamente o serviço da segurança social e da investigação (SIOD), o serviço de investigação fiscal (FIOD/ECD), o centro para a divulgação das transacções financeiras obscuras (MOT) e as autoridades de controlo da migração.

identificadores das potenciais vítimas; apurar os contornos da dita “loverboy technique”; e repensar as técnicas de investigação e acusação dos traficantes.

O Governo sueco implementou, igualmente, um conjunto de procedimentos destinados à diminuição e desaparecimento do tráfico sexual, tendo procedido a mudanças legislativas importantes desde 2002. Nessa altura, e atendendo ao carácter transnacional do crime em causa, o governo demonstrou-se disposto a conceder um período de tempo limitado durante o qual as vítimas de tráfico em situação de ilegalidade podem permanecer no país. Esta possibilidade foi encarada como a solução necessária para se poder concluir uma investigação preliminar de forma eficiente. Mas, caso a investigação se revele mais complexa, bem como o próprio julgamento, o tempo limite primeiramente concedido poderá vir a ser alargado. Durante este tempo em que a vítima fica na Suécia devem-lhe ser assegurados os cuidados de saúde e a assistência social que for necessária para a sua permanência. Posteriormente outras medidas foram tomadas. Em 2003, por exemplo, o ministro sueco dos negócios estrangeiros encetou de forma veemente o desenvolvimento da cooperação internacional, tendo empregue, entre 2004 e 2005, mais de 150 milhões de coroas suecas para promover os projectos realizados pela “Swedish Agency for International Development Cooperation”. Em 2005, foi apresentado um programa nacional de combate ao tráfico de seres humanos, em que a primeira parte se dirige ao tráfico sexual e à prostituição, em especial de mulheres e crianças. O Plano aposta na prevenção, no apoio às vítimas, em medidas a serem desenvolvidas no âmbito do sistema de justiça penal e em medidas de combate à prostituição e à procura de serviços sexuais. Um dos objectivos do Plano passa por tentar encontrar alternativas para as mulheres que correm o risco de vir a ser prostituídas ou traficadas<sup>11</sup>.

Importa aqui referir igualmente as políticas desenvolvidas na **Noruega**. Em 2003 o Governo norueguês lançou um plano de acção para combater o tráfico de mulheres e de crianças – “Norway’s Plan of Action for Combating Trafficking in Women and

---

<sup>11</sup> <http://sweden.gov.se>

Children (2003-2005)”. A estratégia centrava-se na cooperação e coordenação entre as várias entidades envolvidas, quer a nível local, quer nacional. Ou seja, os serviços de estrangeiros, a polícia e todo o sistema judiciário, os serviços sociais e de saúde e as ONG deviam fazer um esforço para trabalharem em conjunto no combate ao tráfico de pessoas. Mas, foi entendido que este esforço de cooperação, para poder dar resultados concretos, deveria ir mais além e contemplar o território não norueguês. Relativamente às medidas adoptadas no âmbito daquele programa de acção destacam-se a protecção e ajuda às mulheres e crianças vítimas de tráfico, a prevenção, a detecção e punição dos traficantes, a divulgação de informação e a promoção da cooperação.

O mais recente plano de acção do Governo norueguês para o combate ao tráfico - “The Norwegian Government’s Plan of Action to Combat Human Trafficking (2006-2009) – Stop Human Trafficking” – vem acentuar a necessidade de intensificar as medidas definidas em 2003. Os objectivos a atingir são, pois, similares aos já visados pelo plano de acção anterior, ainda que tratados de forma mais exhaustiva: diminuir o recrutamento e a procura; assegurar protecção e assistência às vítimas; perseguir e responsabilizar os traficantes; promover um maior conhecimento do fenómeno e uma maior cooperação interdisciplinar; estreitar e aperfeiçoar a estrutura internacional de cooperação. Quanto à forma de colocar em prática tais objectivos, o plano apresenta um elenco exaustivo de 37 medidas, entre as quais podemos destacar:

- Continuar a enveredar esforços para reduzir o recrutamento nos países de origem, pelo que a Noruega irá continuar a financiar projectos de combate ao tráfico de pessoas nos países de origem e nos países de trânsito.
- Implementar medidas de informação para limitar a procura e a compra de serviços sexuais: o governo irá continuar a fazer campanhas informativas dirigidas tanto ao público em geral, como aos clientes ou potenciais clientes de serviços sexuais.

- Melhorar as condições de vida das mulheres que se prostituem. O governo, em conjunto com as ONG, irá fornecer informação sobre os apoios que existem, como obtê-los e sobre os seus direitos e a forma de os exercer.
- Continuar a criar ferramentas para identificar as potenciais vítimas de tráfico: o governo continuará a trabalhar no sentido de criar uma listagem de indicadores que permitam mais facilmente identificar e chegar às potenciais vítimas de tráfico.
- Alargar o período de reflexão a conceder às vítimas de tráfico, através da concessão de vistos de trabalho e residência com duração superior a seis meses, para que o corte de relações entre vítimas e traficantes seja mais viável e, desta forma, aquelas possam sentir-se capazes de contribuir com os seus testemunhos para apurar da responsabilização criminal dos traficantes.
- Desenvolver esforços para estimular formas de auto-ajuda e a auto-organização institucional das vítimas: o governo defende a criação de instituições administradas pelas próprias mulheres que já foram vítimas de tráfico. Estas devem orientar a sua actuação no sentido de promover actividades com especial interesse para as vítimas, de sedimentar os seus direitos sociais e a própria participação social e para que a passagem para o mercado do trabalho e o acesso à educação possam ser uma realidade.
- Reforçar os serviços de apoio social e de saúde às vítimas, mediante a criação de estruturas que possibilitem uma maior coordenação e coerência entre os vários serviços de apoio e de um programa de actuação específico para estes casos que deve ser assegurado durante todo o período de reflexão.
- Oferecer espaços de abrigo e condições para as vítimas poderem dar andamento às suas vidas: o governo irá dar continuidade ao “The ROSA Project”, cujo objectivo é dar às vítimas a possibilidade de serem acolhidas numa casa abrigo que lhes proporcione totais condições de

segurança. Este projecto insere-se no âmbito da medida de alargamento do período de reflexão.

- Assegurar o repatriamento em condições de segurança e garantir condições de reintegração no país de origem. O governo já começou a estreitar relações com organizações internacionais de apoio à migração que possam colaborar na reintegração das vítimas no país de origem. Mas o governo irá, ainda, fazer esforços para tentar promover o aumento da capacidade de actuação dos novos países da UE classificados como países de origem. Segundo o Governo norueguês a acção de repatriamento não pode deixar de incluir dois momentos: o momento em que as vítimas deixam a Noruega e o momento de chegada ao país de origem. Em ambos, deverão ser afiançadas medidas de apoio médico e psicossocial, de auxílio legal e de assistência na reinserção social e profissional.
- Rever a legislação, clarificando-a. Para a realização desta tarefa o governo irá ter em linha de conta os relatórios existentes até à data que caracterizam o fenómeno, bem como a experiência legislativa dos países vizinhos. A possibilidade do acto de compra de serviços sexuais vir a tornar-se um acto criminal não é posta de parte.
- Encarar a possibilidade de se vir a utilizar métodos de investigação específicos para este tipo de crime que tem características particulares. O Governo norueguês aponta como solução alterar as normas de investigação criminal no sentido de permitir à polícia usar métodos de investigação mais eficazes.
- Repensar a possibilidade de recorrer ao uso de testemunhas sob anonimato e de meios especiais de inquirição judicial. Dada a vulnerabilidade das vítimas e das demais pessoas que podem vir a contribuir para a produção de prova, o governo considera essencial repensar a obtenção de prova testemunhal.
- Difundir o direito das vítimas a apoio legal. Com o objectivo de se garantir a participação processual das vítimas serão tomadas medidas

para intensificar o papel que estas poderão passar a desempenhar, nomeadamente através da garantia a cada vítima de pelo menos cinco horas de aconselhamento jurídico gratuito.

- Aperfeiçoar as competências técnicas das polícias e das autoridades judiciárias que intervenham no combate a este tipo de crime. A polícia norueguesa terá de certificar-se que o seu pessoal tem o conhecimento e a capacidade técnica para lidar com o fenómeno do tráfico. Para tal, o tráfico de pessoas será uma das matérias a leccionar na escola de polícia. Deverão igualmente ser asseguradas formações e desenvolvidos programas que permitam um relacionamento cooperante mais eficiente entre as policias e as demais autoridades judiciárias.
- Estreitar a cooperação bilateral e multilateral entre as forças policiais: o governo irá realizar fóruns de discussão e cooperação entre as polícias norueguesas e as várias polícias da região nórdica, mas também com a Interpol, Europol e Eurojust. A polícia e as autoridades judiciárias deverão preparar estratégias de actuação conjunta, tanto a nível interno, como a nível internacional. Para tal, o governo norueguês compromete-se a financiar acções de formação a forças policiais junto dos países de origem.
- Intensificar a aproximação entre a polícia e as mulheres susceptíveis de serem vítimas de tráfico para conseguir, desta forma, identificar, analisar e delimitar focos de prostituição.
- Continuar o projecto da unidade de coordenação para a assistência e protecção da vítima. Este projecto irá dar assistência e formação aos serviços de saúde e aos serviços sociais para que estes sejam capazes de identificar as vítimas de tráfico que recorram aos seus serviços.
- Estreitar os laços de cooperação e promover a troca de experiências entre as entidades governamentais e as ONG. Para tal serão realizados encontros regulares com as ONG que estejam envolvidas em projectos desta natureza.

- Fomentar o conhecimento e a compreensão do fenómeno: serão encetadas medidas interdisciplinares que permitam a caracterização actualizada e permanente do fenómeno. Serão financiados novos projectos de avaliação que permitam apurar da eficácia das medidas adoptadas.

### **2.3. A Itália**

A experiência italiana reveste-se de particular interesse devido ao tradicional papel interventivo da sociedade civil, e em particular das ONG, na luta contra a exclusão social. De facto, nesse país, as políticas sociais baseiam-se, em grande medida, numa forte cooperação entre os sectores público e privado sem fins lucrativos. O combate ao tráfico não constitui excepção, pelo que o actual sistema de assistência e inclusão é devedor dessa relação estreita, providenciando uma ampla variedade de medidas e oportunidades direccionadas para as vítimas de tráfico.

Como medidas de maior relevo no combate ao tráfico de seres humanos, destaca-se, desde logo, a promulgação do Decreto Legislativo n.º 286/98. De acordo com Bufo e Orfano, o cenário anterior à entrada em vigor deste diploma legal era substancialmente diferente do actual. A resposta institucional aos problemas originados pelo crescimento do tráfico era, nas suas opiniões, “fraca e inconsistente” (2006:7). Os autores referem que, até então, todos os imigrantes ilegais detectados pela polícia eram meramente sujeitos a repatriamento forçado imediato e/ou asilo temporário.

Actualmente, graças aos fundos canalizados por meio desse normativo, o Governo italiano promove tanto a luta contra o tráfico como a inclusão social de vítimas de tráfico. Foi, desse modo, reforçado o combate contra traficantes e exploradores e estabelecido o primeiro programa coordenado e estruturado de protecção de vítima de tráfico de seres humanos.

Outra medida legislativa de impacto relevante teve lugar em 2003, ano em que foi introduzido no Código Penal italiano, pela Lei de Medidas contra o Tráfico de Seres Humanos (Lei 228/2003, de 11.08), o crime de tráfico de seres humanos. Seguindo o delineado pelo Protocolo das Nações Unidas relativo ao tráfico, esta Lei veio incluir um novo tipo legal e oferecer uma nova definição de redução a uma situação de escravatura, cobrindo todas as formas de tráfico, escravatura e servidão, e contendo elementos específicos do crime, tais como violência, abuso de autoridade, aproveitamento de situação de inferioridade física ou psicológica e, ainda, tráfico interno e transnacional. Esta Lei anti-tráfico prevê, também, a perda a favor do Estado dos proventos do tráfico e a criação de um “fundo para medidas anti-tráfico” canalizado para um programa de assistência pessoal (denominado “Programa do artigo 13.º”), com um orçamento anual na ordem dos 2.500.000 € (Bufo e Orfano, 2006: 2).

Embora não existam ainda dados suficientes para tornar possível uma avaliação cabal dos resultados (efectividade e impacto real) da lei anti-tráfico de 2003, Bufo e Orfano (2006: 2) afirmam sem margem para dúvidas que o instrumento que trouxe maior efectividade ao combate ao tráfico de seres humanos foi o artigo 18.º do Decreto Legislativo n.º 286/98. Trata-se de uma norma que prevê expressamente o auxílio a cidadãos estrangeiros em situação de abuso ou grave exploração. É fornecida uma autorização de residência a essas vítimas, quando a sua segurança esteja em risco pela tentativa de escapar ao condicionamento de uma organização criminosa ou pelo facto de agir legalmente contra os traficantes e exploradores.

É, também, obrigatória para as pessoas a quem seja concedida tal autorização a participação num programa de assistência social e de integração. É-lhes proporcionado o acesso a serviços sociais e instituições de ensino, inscrição num centro de emprego e acesso a postos de trabalho.

Com efeito, foi criado pelo Decreto Legislativo n.º 286/98 um Programa de Assistência Social e de Integração, gerido por um Comité especificamente

concebido para tal. Trata-se do Comité Interministerial para a Implementação do artigo 18.º. É composto por representantes do Departamento para a Igualdade de Oportunidades, do Ministério da Justiça, do Ministério do Trabalho e da Segurança Social e do Ministério do Interior. As suas funções principais são a promoção de políticas e a avaliação, financiamento e supervisão de programas de assistência social e de integração dirigidos a vítimas de tráfico (idem :3).

Ao longo de sete anos de existência, o Programa já financiou 447 programas de assistência social e de integração por toda a Itália (Bufo e Orfano, 2006:3). Anualmente, o Departamento para a Igualdade de Oportunidades do Governo Italiano abre concurso para a apresentação de propostas por parte de ONG acreditadas, associações e autoridades locais. É esse Departamento que gere técnica e financeiramente o Programa, e que financia em 70% cada programa, sendo os remanescentes 30% da responsabilidade de uma autoridade local.

As vítimas de tráfico participam obrigatoriamente num dos referidos programas de assistência social e de integração, ao qual podem aceder directamente ou ser direccionadas para uma das entidades que prestam apoio. Cada programa de protecção social é individualizado, desenhado especificamente para responder às necessidades da pessoa, e envolve alojamento e protecção, assistência legal, acesso a serviços sociais e de saúde, auxílio na obtenção da autorização de residência, apoio em caso de apresentação de queixa formal às autoridades, apoio psicológico, actividades sociais, educacionais e de aprendizagem, aulas de italiano, aconselhamento vocacional e inserção no mercado de trabalho. Esta vasta gama de actividades e serviços é assegurada por várias organizações pertencentes à rede ou mesmo por organismos externos.

As vítimas de tráfico podem obter a referida autorização de residência (para fins educacionais ou laborais) por via judicial ou por via social, autorização que se pode tornar definitiva no fim do programa. A via judicial implica que a pessoa coopere com a polícia e a procuradoria, assumindo um papel de grande importância no processo contra os traficantes / exploradores. Já a via social, a qual envolve as

autoridades locais, ONG e outras associações, exige a entrega de uma declaração em nome da vítima por parte dessas entidades. Esta diferenciação justifica-se, desde logo, por existirem vítimas que não possuem informações relevantes ou por os criminosos envolvidos serem já alvo de um processo. Outras vezes, porém, as vítimas têm demasiado medo, por si ou por familiares, para formalizar uma queixa, facto que não diminui o seu estatuto de vítima e a sua necessidade de auxílio. Na verdade, como referem Bufo e Orfano, também muitas das vítimas (em geral mulheres) que iniciam o processo pela via social adquirem suficiente segurança e confiança na lei e nas instituições para, posteriormente, apresentarem queixas contra aqueles que as traficaram e/ ou exploraram. Não obstante, as pessoas inseridas num processo social podem sempre ser arroladas como testemunhas de acusação, embora não inicialmente. E, em ambas as vias, pode ter lugar uma audiência prévia (incidente probatório) em tribunal, a requerimento da vítima ou da procuradoria, em situações de perigo para a pessoa traficada ou de risco para a investigação.

Bufo e Orfano consideram que esta iniciativa se reveste de enorme interesse, desde logo, porque a ênfase é colocada na protecção das vítimas e, também, porque tem tido resultados positivos no combate a este género de criminalidade, ultrapassando-se a habitual desconfiança e receio das vítimas e facilitando-se, por essa via, a prova. Os autores destacam o aumento considerável de detenções e de condenações por tráfico em resultado da colaboração das vítimas, em especial mulheres, inseridas no Programa<sup>12</sup> (2006: 8).

Merece especial referência no conjunto das acções governamentais e não-governamentais de luta contra o tráfico de seres humanos em Itália a criação de um Número Verde Nacional contra o tráfico de seres humanos. Trata-se de uma linha telefónica de emergência grátis dirigida tanto a vítimas de tráfico como a clientes, serviços sociais e policiais, e população em geral, financiada pelo Comité

---

<sup>12</sup> Os autores referem, especificamente, declarações a esse respeito por parte dos representantes mais destacados das forças policiais e dos serviços do Ministério Público.

Interministerial para a Implementação do artigo 18.º. Existe uma única central telefónica que filtra as chamadas e as redirecciona para uma das 14 delegações que se encontram espalhadas pelo país. Na maioria dos casos, essas delegações são geridas pelas mesmas ONG e instituições públicas que são responsáveis pelos programas financiados pelo artigo 18.º.

Refira-se, igualmente, o Programa de Retorno Voluntário, conduzido pela delegação respectiva da Organização internacional para as Migrações (OIM) em conjugação com o Ministério do Interior Italiano, o qual é financiado pelo Ministério.

Ainda no âmbito das medidas anti-tráfico em Itália, é de sublinhar a existência de um observatório para tráfico de seres humanos (“Osservatorio e Centro Risorse sul Traffico di Esseri Humani”)<sup>13</sup>. Este tem como objectivos a intervenção sobre diversos fenómenos do tráfico de seres humanos e a avaliação de modelos de intervenção no sector, em relação a profissionais e à formação destes. Procura, especificamente, a criação de instrumentos e sistemas de monitorização do fenómeno e a intervenção no tráfico de seres humanos, assim como a activação de um sistema de realização de projectos e operatividade integrada nacional e transnacional. Esta entidade exerce, ainda, uma actividade de concertação, difusão e publicitação do fenómeno.

## **2.4. A Espanha**

A Espanha conta hoje com o “Programa Estratégico de Lucha contra la Trata de Mujeres, Niñas y Niños” que tem como objectivo combater o tráfico de pessoas e a sua exploração sexual, bem como reforçar a protecção e assistência dada às vítimas. O Programa, com a duração de quatro anos (2006-2009), conta com um

---

<sup>13</sup> Informações acedidas em [www.osservatorioratta.it](http://www.osservatorioratta.it)

financiamento de 20 milhões de euros. O Programa foi elaborado pelo Ministério do Interior, contando com a colaboração do Ministério da Justiça, Ministérios dos Assuntos Exteriores e Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais e centra-se em cinco grandes áreas: prevenção e sensibilização, educação e formação, assistência e protecção às vítimas, legislação e, por fim, coordenação e cooperação. Entre as diversas medidas constantes nestas cinco áreas encontramos as seguintes: melhorar os sistemas de detecção de redes ilegais; elaborar novos procedimentos e normas técnicas que permitam aumentar o número de detecções dos casos de tráfico e consequentes detenções; aumentar os recursos materiais, financeiros e tecnológicos para a investigação criminal deste tipo de crime; realizar campanhas de informação; colaborar com empresas ligadas à Internet de modo a melhorar a segurança e acesso aos seus conteúdos; colaborar com instituições de ensino para promover a consciência das crianças, pais e educadores para o tráfico de pessoas; actualizar a formação avançada nestas matérias, dirigida sobretudo para as forças policiais; reduzir a vulnerabilidade das vítimas durante o processo judicial; promoção de assistência jurídica gratuita, equacionando-se dar formação específica aos advogados e contando com intérpretes; potenciar a cooperação com os países de origem, de forma a estabelecer-se procedimentos rápidos e seguros de identificação das vítimas para que os trâmites de concessão de residência ou trabalho sejam simplificados; harmonizar e sistematizar os procedimentos da actuação policial; cooperar crescentemente com as forças de segurança dos países de origem, bem como com a EUROPOL e INTERPOL; etc.

## **CAPÍTULO III – CARACTERIZAÇÃO DO FENÓMENO DO TRÁFICO DE SERES HUMANOS EM PORTUGAL**

### **INTRODUÇÃO**

O tráfico de seres humanos é, em regra, um fenómeno muito clandestino, cerrado e complexo, cujo maior conhecimento implica, em grande medida, uma abordagem multidisciplinar às diversas fontes de informação e actores fundamentais. Como refere Brenan, “os investigadores do tráfico de seres humanos enfrentam múltiplos desafios metodológicos e preocupações éticas. Com um ambiente de histórias sensacionalistas sobre tráfico nos meios de comunicação, projectos de investigação conduzidos cuidadosamente podem oferecer contribuições significativas para o debate sobre tráfico” (2005: 47).

Com efeito, apesar do forte aumento de casos de tráfico confirmados, alguns autores (Brunovskis e Tyldum, 2005) defendem que se mantém a dificuldade de determinar se os casos conhecidos representam a ponta do iceberg, ou se todos os episódios de tráfico de seres humanos são em geral reconhecidos. Os autores asseveram que os casos identificados pelas polícias são provavelmente influenciados quer pela capacidade da polícia em reconhecer uma situação de tráfico, quer pelo modo como a própria vítima se comporta perante os agentes policiais (idem). Apesar dos problemas, tais dados não deixam de propiciar um

melhor conhecimento dos mecanismos de tráfico. Estas dificuldades foram também sentidas aquando da realização de um estudo pioneiro sobre o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual em Portugal (Santos *et al*, 2008).

Neste capítulo privilegiam-se quatro fontes de informação principais<sup>14</sup>: o Guia Único de Registo (GUR), o Guião de Sinalização (GS), as Estatísticas da Justiça da Direcção-Geral de Política da Justiça (DGPJ) e as autorizações de residência concedidas pelo SEF. Dada a complexidade deste crime, considera-se imprescindível dar particular atenção a todas as situações que configurem um crime de tráfico de pessoas, daí a importância de analisar articuladamente os dados referentes a sinalizações de potenciais vítimas e a confirmações de vítimas. Por fim, analisamos as percepções das pessoas entrevistadas no âmbito deste estudo relativamente a este fenómeno.

## **1. O TRATAMENTO JUDICIAL DO CRIME DE TRÁFICO**

No estudo sobre o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual em Portugal (Santos *et al*, 2008) foram analisados os dados judiciais sobre o tráfico e lenocínio disponibilizados pela Direcção Geral da Política de Justiça (DGPJ) e os dados recolhidos pelos órgãos de polícia criminal (OPC). No que diz respeito aos dados judiciais, constatou-se que o crime de tráfico se encontrava incorporado com o de lenocínio – consequência da tipificação legal anterior do crime de tráfico que dizia respeito apenas ao tráfico sexual –, pelo que foi difícil perceber quais foram efectivamente os casos julgados e condenados por tráfico. De qualquer modo, entre 1996 e 2004, verificou-se um total de 194 processos pelo crime de tráfico de pessoas e lenocínio, dos quais em 92 houve condenações.

---

<sup>14</sup> Muitos dos dados aqui analisados encontram-se também apresentados no Relatório Anual sobre Tráfico de Seres Humanos 2009 do Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH), por ser a entidade responsável por disponibilizar os dados provenientes do Sistema de Monitorização.

**Quadro 1 – Nº de processos onde os arguidos/condenados foram acusados pelo crime de "Tráfico de pessoas e lenocínio"**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Processo Arguido	32	19	9	9	18	30	18	25	34	194
Processo Condenado	10	1	3	5	6	13	12	19	23	92
%	31,3%	5,3%	33,3%	55,6%	33,3%	43,3%	66,7%	76,0%	67,6%	47,4%

Fonte: DGPJ.

Ao abrigo da nova tipificação legal ainda não há registo de qualquer julgamento – o que é compreensível, uma vez que esta entrou em vigor apenas em 2007. Assim, os processos julgados em 2007 e 2008 continuam a estar na categoria “Tráfico de pessoas e lenocínio”: 55 e 51 processos, respectivamente.

Quanto aos OPC, foi-lhes solicitado, no âmbito desse estudo, que fornecessem dados sobre inquéritos abertos pelo crime de tráfico de pessoas, mais especificamente, que dessem conta das suas investigações não só sobre o crime de tráfico, mas, igualmente, daquelas por crimes que no seu lastro pudessem estar associados a uma situação de tráfico sexual de mulheres, como o lenocínio, o auxílio à imigração ilegal, o sequestro, o rapto, entre outros. A Polícia Judiciária (PJ) indicou, entre 01 de Janeiro de 2004 e 06 de Novembro de 2006, 85 inquéritos referentes à infracção “Tráfico de Pessoas”. Para o mesmo período, a Guarda Nacional Republicana (GNR) referenciou 81 inquéritos por crimes conexos. E, por fim, O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) contabilizou 96 inquéritos que foram iniciados e comunicados ao Ministério Público pelos crimes de tráfico de pessoas ou lenocínio.

Em 2008 foi iniciado um modelo de sinalização, identificação e integração de pessoas em situação de tráfico que parece ter dado um importante contributo para um conhecimento mais apurado da realidade quantitativa do tráfico de seres humanos em Portugal. Este modelo, criado no âmbito do Projecto CAIM (Cooperação Acção Investigação e Mundivisão) assenta num mecanismo

padronizado de intervenção e apoio às vítimas de tráfico que compreende três fases. A primeira fase consiste na sinalização e pretende assinalar possíveis situações de tráfico. Tal é feito recorrendo ao preenchimento do Guia Único de Registo por parte dos OPC ou do Guião de Sinalização por parte de ONG. Qualquer pessoa, individual ou colectiva, pode sinalizar, presencialmente ou através de contacto telefónico. A sinalização pode ser feita, assim, à linha SOS Imigrante, à Equipa Multidisciplinar<sup>15</sup> e/ou aos *focal points* dos OPC. Através desses dados confirmam-se posteriormente os factos e recolha de mais informação no sentido de se proceder à identificação daquela/s pessoa/s como vítima/s de tráfico e, desse modo, se operacionalizar os apoios previstos. No caso de infirmação, sugerir-se-á o encaminhamento para resposta adequada. No caso de confirmação da identificação, passa-se à fase de Integração.

Analisa-se, de seguida, os dados recolhidos através do sistema de monitorização apoiado no Guia Único de Registo<sup>16</sup>, comum a todas as forças e serviços de segurança, suportado em tecnologias informáticas e sediado na Rede Nacional de Segurança Interna, e no Guia de Sinalização<sup>17</sup>, com a função de apoiar as entidades público-privadas aderentes à rede do Modelo de Sinalização para a recolha de dados com vista à sinalização das potenciais vítimas às autoridades competentes, para melhor se perceber o retrato do tráfico em Portugal.

---

<sup>15</sup> Trata-se de uma equipa constituída por um jurista (da CIG), um psicólogo e uma mediadora social (ambos da Associação para o Planeamento da Família).

<sup>16</sup> O GUR para o crime de tráfico de pessoas, é um guia uniformizado preenchido pelo OPC ao qual se dirigiu uma alegada vítima e/ou denunciante, ou que efectuou acções reactivas ou pró-activas, isolada ou conjuntamente, que conduziram ao conhecimento da existência de uma alegada vítima deste ilícito. Os OPC que participam neste registo são: a GNR, a PSP, o SEF e a PJ. Este guia é sempre complementar aos procedimentos de registo de notícias/denúncias previstos legalmente por cada OPC, e não substitui esses mesmos procedimentos.

<sup>17</sup> No caso da potencial vítima ser sinalizada por uma entidade parte da rede do Modelo de Sinalização - Identificação e Integração (M-S-I-I), o passo seguinte deverá ser o preenchimento do GS. Este guião de sinalização uniformizado tem como função apoiar as entidades público-privadas aderentes a esta rede (por exemplo, o CAP, a Linha Nacional de Emergência Social ou Linha SOS Imigrante) para a recolha de dados com vista à sinalização das potenciais vítimas às autoridades competentes (seja para o apoio seja para a investigação criminal).

## **2. ANÁLISE DOS DADOS PROVENIENTES DO SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO**

Segundo uma Declaração conjunta do Coordenador e Relator Nacional para o Tráfico de Seres Humanos e do Chefe de Equipa do Observatório do Tráfico de Seres Humanos, o sistema de monitorização contabilizou, até Junho de 2009, um total de 231 casos de possíveis situações de tráfico de seres humanos (46 foram sinalizados nos primeiros 6 meses de 2009, sendo os restantes provenientes de sinalizações efectuadas no ano anterior). Tratando-se de sinalizações, parte destes casos estão, ainda, a ser sujeitos a diligências investigatórias para a sua confirmação, ou não, como situações de tráfico. De qualquer modo, pode dizer-se que até Junho de 2009 41 casos dos 231 registados (18%) tinham fortes indícios de configurar judicialmente casos de tráfico de seres humanos. Seria, aliás, interessante verificar quantos destes 41 casos foram efectivamente acusados e julgados pelo crime de tráfico de pessoas.

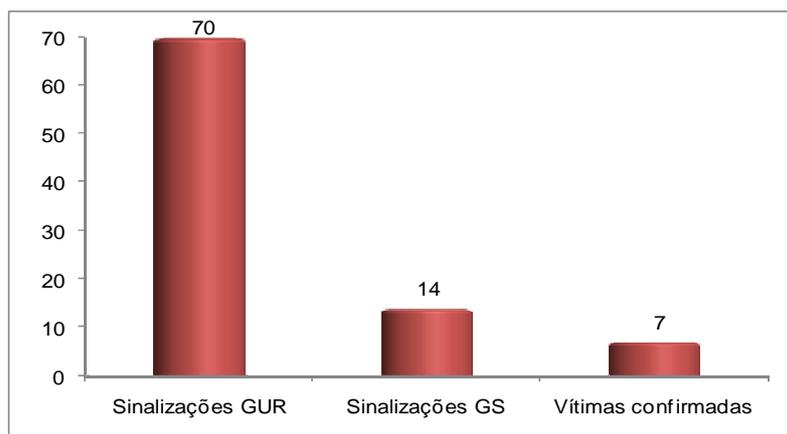
Uma análise atenta dos 231 casos permite concluir que cerca de 90% se referem a situações sinalizadas em Portugal Continental, destacando-se a região Norte do país. As pessoas que foram sinalizadas como podendo estar em situação de tráfico têm, em média, aproximadamente 30 anos de idade e são predominantemente solteiras e do sexo feminino. Estas variáveis divergem consoante o tipo de tráfico de que falamos. Assim, se por um lado, as pessoas sinalizadas como podendo estar numa situação de tráfico sexual são, sobretudo, do sexo feminino, já os casos referentes a possíveis situações de tráfico laboral dizem respeito ao sexo masculino.

### **2.1. Caracterização sócio-demográfica das vítimas**

Tendo em vista a caracterização sócio-demográfica das vítimas sinalizadas e confirmadas durante 2009, analisam-se neste ponto as variáveis relativas ao sexo, idade, estado civil, nacionalidade e situação em território nacional.

Em 2009, foram sinalizadas um total de 84 vítimas, 70 sinalizações através do GUR e 14 sinalizações via GS. Das 84 sinalizações foram confirmadas 7 vítimas, conforme se observa no gráfico seguinte.

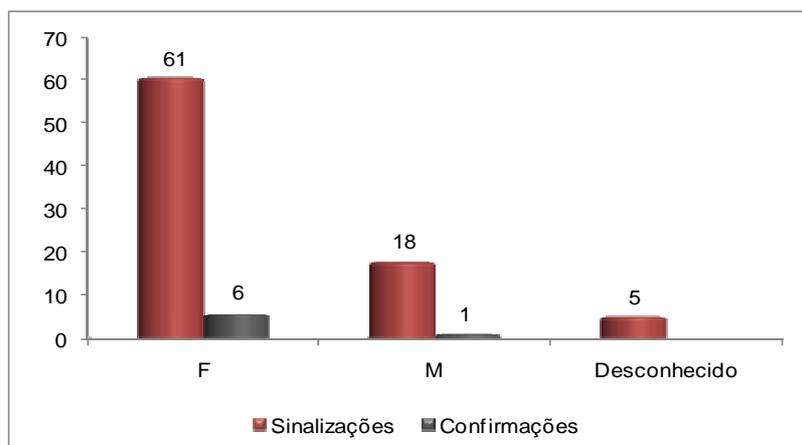
**Gráfico 1 - Vítimas sinalizadas e confirmadas, 2009**



Fonte: OTSH.

No que diz respeito ao sexo das vítimas, o sexo feminino assume a predominância. De acordo com os dados recolhidos pelo GUR e GS, das 84 vítimas sinalizadas, a esmagadora maioria é do sexo feminino, neste caso, 61 do sexo feminino e apenas 18 do sexo masculino (verificando-se 5 casos em que não foi possível apurar esta situação).

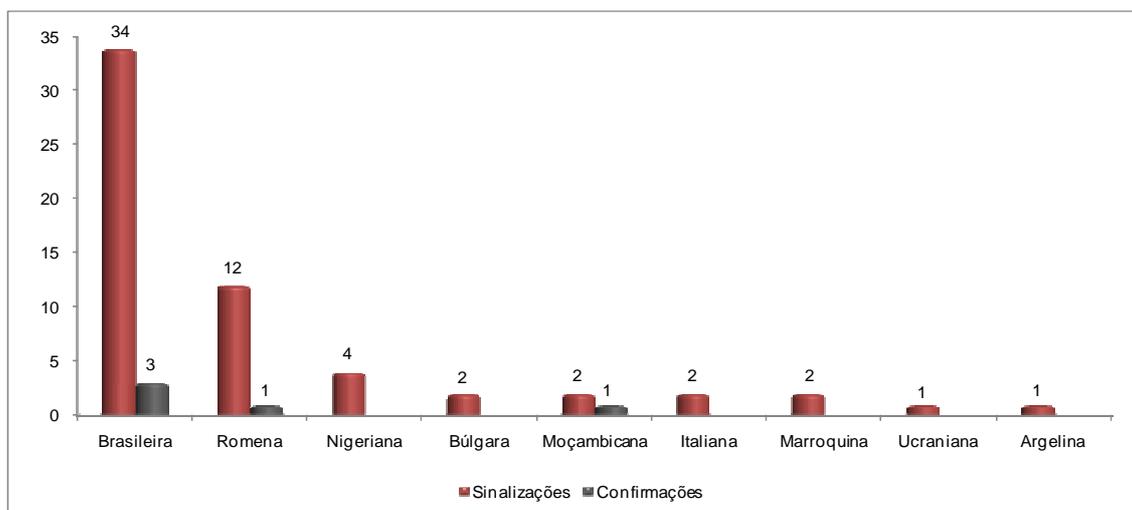
Ao considerar apenas as vítimas confirmadas, continuam a predominar as vítimas sexo feminino (6 do sexo feminino e apenas 1 do sexo masculino).

**Gráfico 2 - Sexo das vítimas sinalizadas e confirmadas, 2009**

Fonte: OTSH.

Um aspecto parece ganhar saliência: a esmagadora maioria de alegadas vítimas é estrangeira, em particular de nacionalidade brasileira (sobretudo no que concerne à exploração sexual). A situação de ilegalidade é comum a 2/3 das pessoas estrangeiras sinalizadas, o que reforça a ideia de que a ilegalidade contribui para a vulnerabilidade de muitos/as imigrantes colocando-os em situações propícias à exploração de índole diversa (Santos *et al.*, 2008).

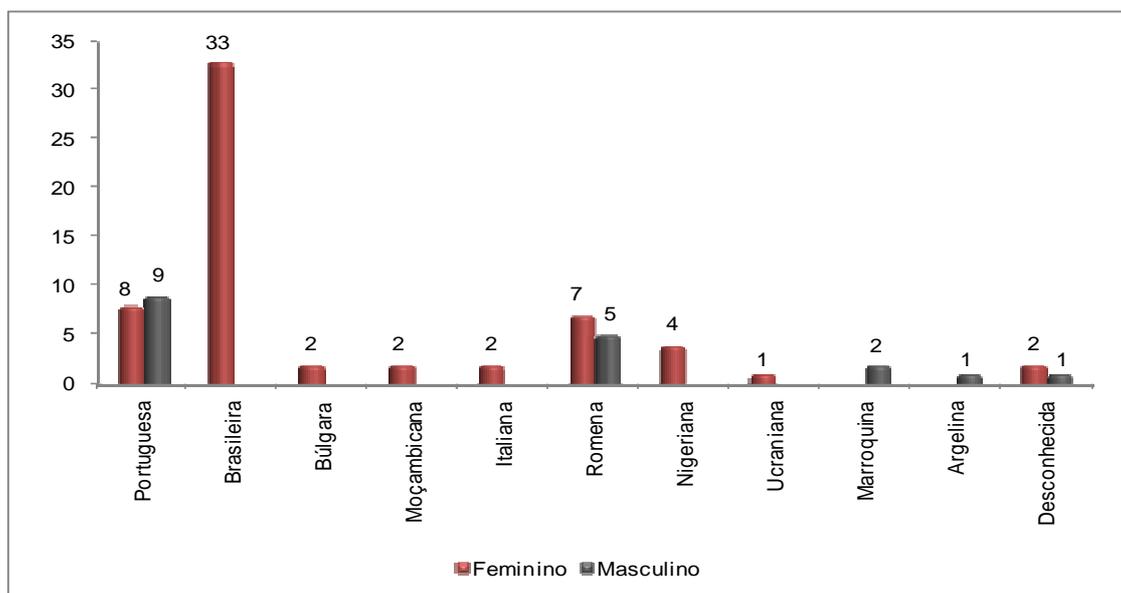
Conforme se observa no gráfico seguinte, a nacionalidade predominante tanto em termos de sinalizações como de confirmações é a nacionalidade brasileira. Em 2009, 34 das potenciais vítimas sinalizadas eram de nacionalidade brasileira. A nacionalidade romena destaca-se também, tendo sido 12 vítimas sinalizadas e 1 confirmada. Outras nacionalidades que se registam são a búlgara, a ucraniana a italiana, a nigeriana, a moçambicana a marroquina e a argelina.

**Gráfico 3 – Nacionalidade estrangeira das vítimas sinalizadas e confirmadas, 2009**

Fonte: OTSH.

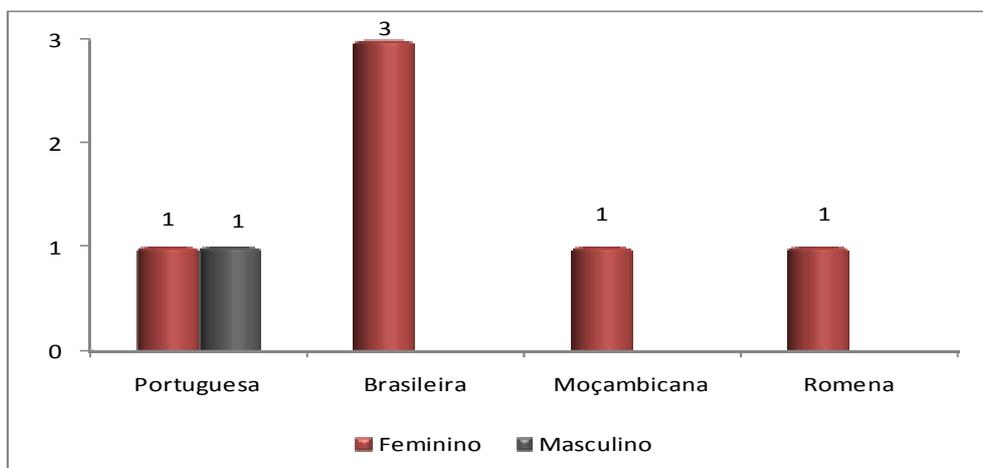
Considerando também as vítimas de nacionalidade portuguesa, apresenta-se, nos gráficos abaixo, a nacionalidade das vítimas sinalizadas e confirmadas de acordo com o sexo.

Nos casos de sinalizações de potenciais vítimas portuguesas, observa-se uma distribuição quase equitativa - 9 do sexo masculino e 8 do sexo feminino. Pelo contrário, no caso das vítimas brasileiras, todas as sinalizadas são do sexo feminino, mantendo-se esta tendência para quase todas as restantes nacionalidades, com excepção da romena, marroquina e argelina.

**Gráfico 4 – Nacionalidade, segundo do sexo, das vítimas sinalizadas**

Fonte: OTSH.

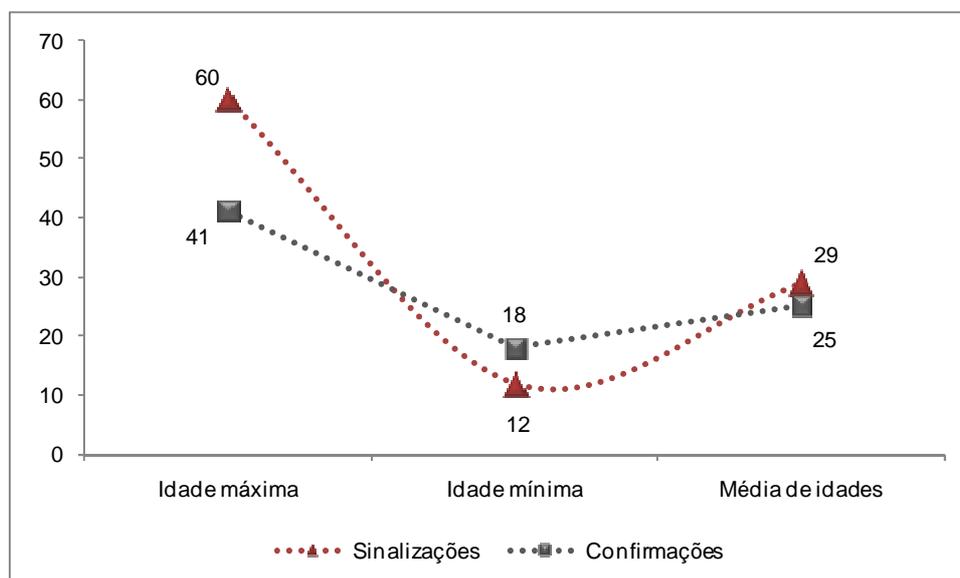
No caso das confirmações, a predominância vai para vítimas brasileiras do sexo feminino, salientando-se a confirmação de duas vítimas de nacionalidade portuguesa, uma de sexo feminino e outra de sexo masculino. Das 7 vítimas confirmadas, 3 são de nacionalidade brasileira, 2 de nacionalidade portuguesa, 1 de nacionalidade moçambicana e 1 de nacionalidade romena. Conforme se referiu anteriormente, tanto nas vítimas sinalizadas como nas vítimas confirmadas, a nacionalidade brasileira assume particular destaque.

**Gráfico 5 – Nacionalidade, segundo do sexo, das vítimas confirmadas**

Fonte: OTSH.

No que diz respeito à idade das potenciais vítimas sinalizadas, a idade máxima é 60 anos e a idade mínima 12 anos. A faixa etária com mais vítimas sinalizadas é a dos 26 aos 31 anos (19%), seguida de outras duas com o mesmo peso percentual: vítimas entre os 16-21 anos e entre os 31-36 anos (17,7% respectivamente). As vítimas com idades compreendidas entre os 12-16 (6%), entre os 46-51 e 56-61 (2,9% respectivamente) e entre os 51-56 (faixa residual – 1,5%) surgem com uma menor frequência.

**Gráfico 6 – Idade máxima, idade mínima e idade média das vítimas sinalizadas e confirmadas**



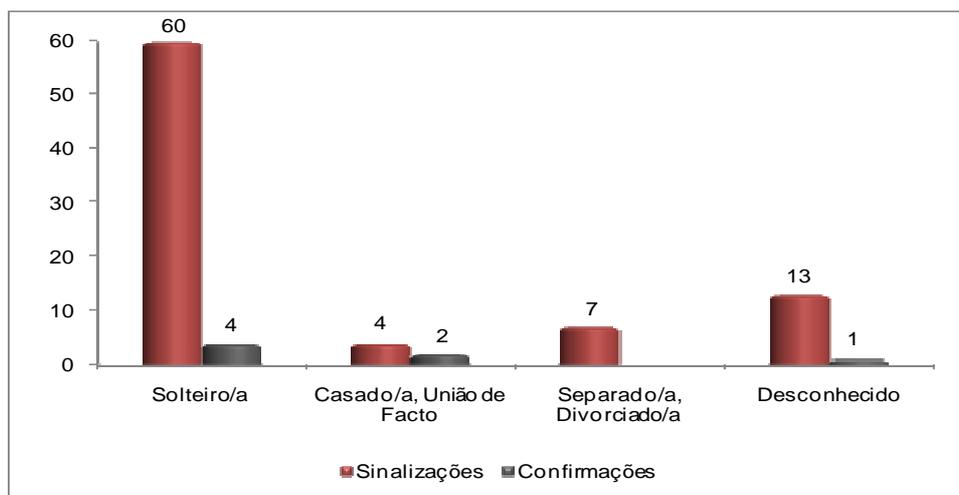
Fonte: OTSH.

Relativamente às vítimas confirmadas, a idade máxima é 41anos e a idade mínima 18 anos. A faixa etária com mais vítimas confirmadas é a dos 18 aos 22 anos (43%) e dos 22 aos 27 anos (29%). As faixas entre os 27-32 e 41-46 representam cerca de 14%.

Apresentam-se, no gráfico seguinte, dados relativos ao estado civil das vítimas de tráfico de seres humanos. A maioria das vítimas sinalizadas é solteira, embora se registem situações de vítimas separadas e/ou divorciadas e também vítimas casadas e/ou em união de facto<sup>18</sup>. No caso das vítimas confirmadas, mantém-se a mesma tendência, com uma maior representação de vítimas solteiras.

---

<sup>18</sup> Relativamente ao estado civil, chama-se a atenção para o peso da ausência de respostas e/ou informação dada como desconhecida (14 casos, no total de vítimas sinalizadas e confirmadas).

**Gráfico 7 – Estado civil das vítimas sinalizadas e confirmadas**

Fonte: OTSH.

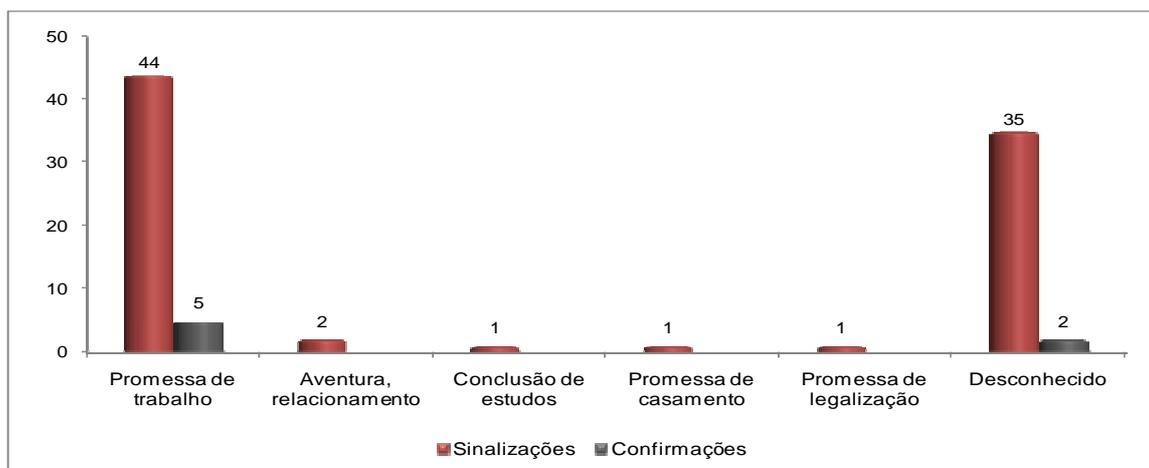
Relativamente ao estatuto em território nacional das 60 vítimas estrangeiras, de acordo com o OTSH, 24 das potenciais vítimas sinalizadas encontravam-se em situação legal e 29 em situação ilegal<sup>19</sup>, não dispondo desta informação em 7 casos. Nos casos das vítimas confirmadas, 2 estavam em situação legal em território nacional, estando 3 em situação de ilegalidade.

No que diz respeito ao motivo e forma de contacto das potenciais vítimas sinalizadas, a promessa de trabalho assume-se como o principal motivo de contacto, registando-se 44 casos. As restantes razões assinaladas assumem uma dimensão residual<sup>20</sup>. Também nos casos confirmados, é a proposta de trabalho ou promessa de emprego o principal motivo identificado para o contacto, consistindo em 5 casos.

---

<sup>19</sup> A irregularidade prende-se, fundamentalmente, com a infracção aos artigos 146º, 161º e 192º da Lei de 23/2007 de 04 de Junho. Cf. Lei 23/2007 de 04 de Julho que regula a Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional.

<sup>20</sup> Na análise desta variável, deve ter-se em atenção a interferência nos resultados provocada pelo peso dos 35 casos sem resposta.

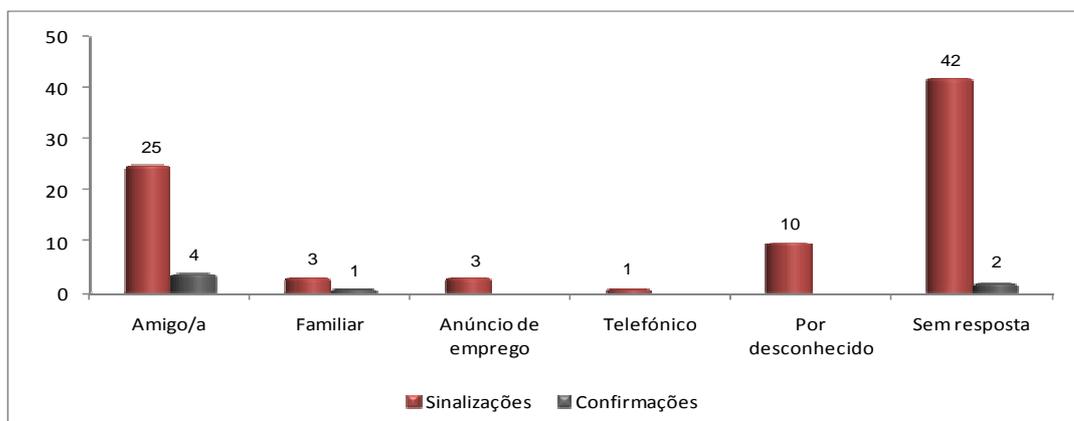
**Gráfico 8 – Motivo de contacto das vítimas sinalizadas e confirmadas**

Fonte: OTSH.

Sob a forma do contacto, destacam-se 25 casos de contacto por amigo/a e 10 casos via desconhecido<sup>21</sup>. Também nas confirmações predomina o contacto através de amigos (4 casos); a promessa de trabalho feita, na maioria dos casos, por amigos ou familiares, é o principal motivo para as pessoas imigrarem.

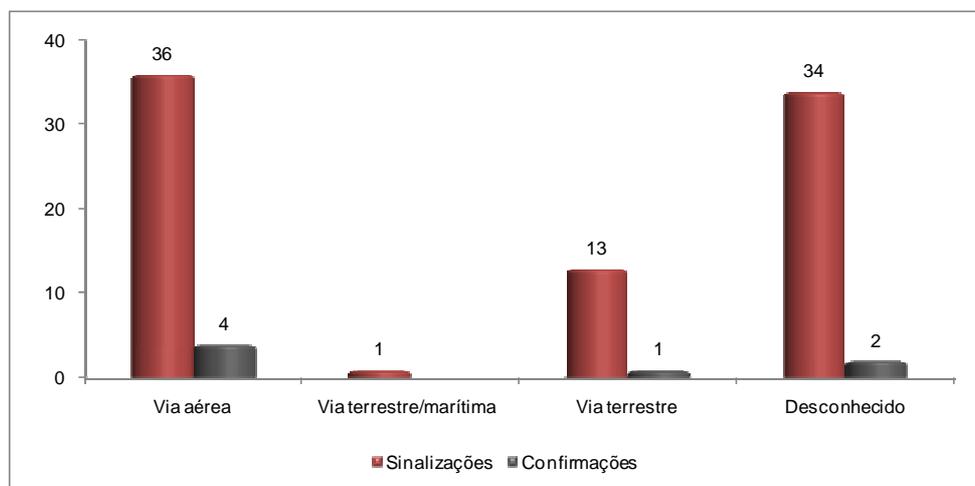
---

<sup>21</sup> Neste caso, existe igualmente um elevado número sem resposta – 42 casos – que condiciona a análise.

**Gráfico 9 – Forma de contacto das vítimas sinalizadas e confirmadas**

Fonte: OTSH.

Para uma caracterização mais exaustiva das vítimas de crimes de tráfico de seres humanos, devem ainda considerar-se aspectos relacionados com a dimensão migratória e territorial, incluindo variáveis como os meios de transporte utilizados, a proveniência das vítimas e as rotas de viagem. Optou-se aqui por apenas apresentar os dados relativos aos meios de transporte utilizados, por se considerar a variável de caracterização mais destacada e por ter implicações mais directas na prevenção deste tipo de crime, conforme se desenvolverá no capítulo onde se apresentam as recomendações.

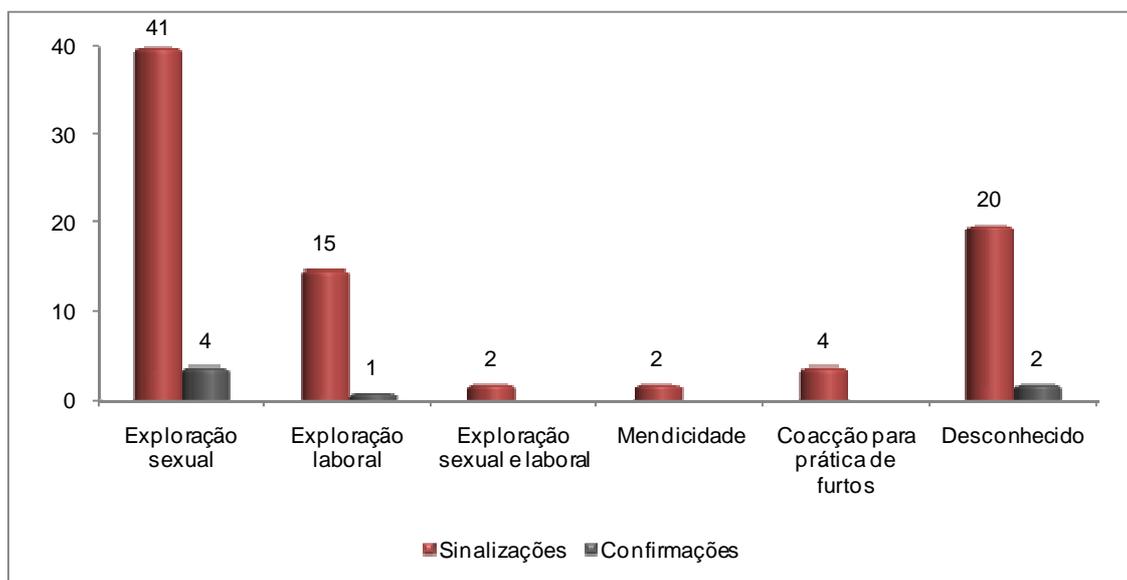
**Gráfico 10 – Meios de transporte usados pelas vítimas sinalizadas e confirmadas**

Fonte: OTSH.

O meio de transporte predominante foi, em 36 casos, a via aérea. Por outro lado, assinala-se a utilização da via terrestre em 13 dos casos registados. Ainda no que diz respeito à dimensão da migração, a análise dos dados relativos aos processos de tráfico laboral e sexual evidencia que, dos casos sinalizados, a maioria das pessoas não viajou acompanhada para Portugal. Porém, no que respeita aos casos confirmados, estas vítimas viajaram acompanhadas.

## **2.2. Caracterização da vitimização e do apoio e protecção concedidos**

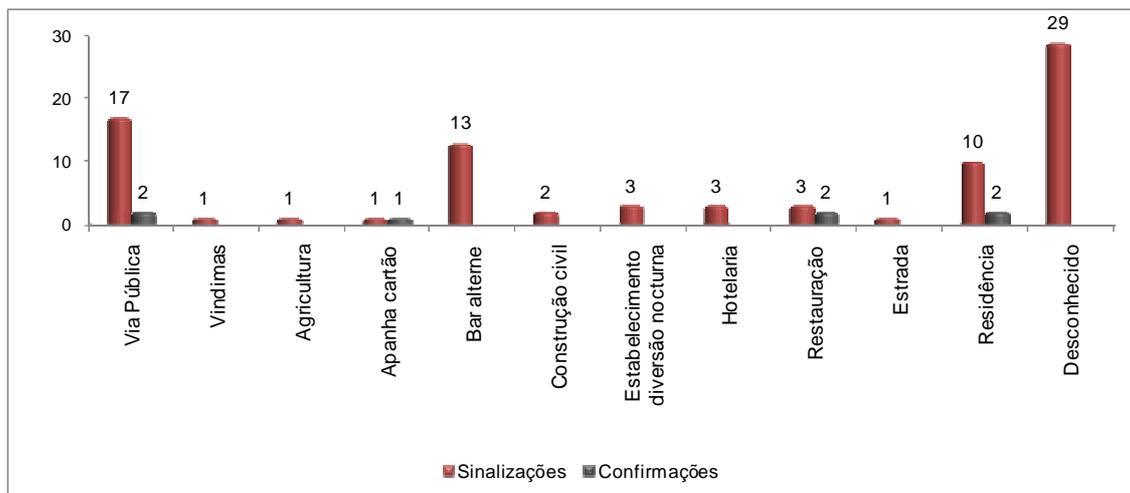
Ao traçar uma caracterização das vítimas, por um lado, e do apoio e protecção concedidos, por outro lado, atende-se a dimensões como o tipo e local de exploração, as formas de controlo e o acolhimento e protecção.

**Gráfico 11 – Tipos de exploração das vítimas sinalizadas e confirmadas**

Fonte: OTSH.

Das potenciais vítimas sinalizadas em 2009, 41 foram para fins de exploração sexual, 15 para fins de exploração laboral, 2 situações referentes à mendicidade e 4 sobre a coacção para a prática de furto. De acordo com os dados disponíveis, existem 4 vítimas traficadas para fins de exploração sexual e uma para exploração laboral.

A identificação dos locais de exploração assume particular relevância por consistir num indicador que permita uma caracterização mais exhaustiva do fenómeno de modo a permitir uma prevenção e intervenção mais adequadas. Embora os dados disponíveis registem um número elevado de casos desconhecidos (29), os principais locais de uma potencial exploração são a via pública, com 17 sinalizações, e bares identificados com a prática de alterne, com 13 sinalizações, a que acrescem 3 sinalizações em estabelecimentos de diversão nocturna e 3 sinalizações em estabelecimentos de restauração.

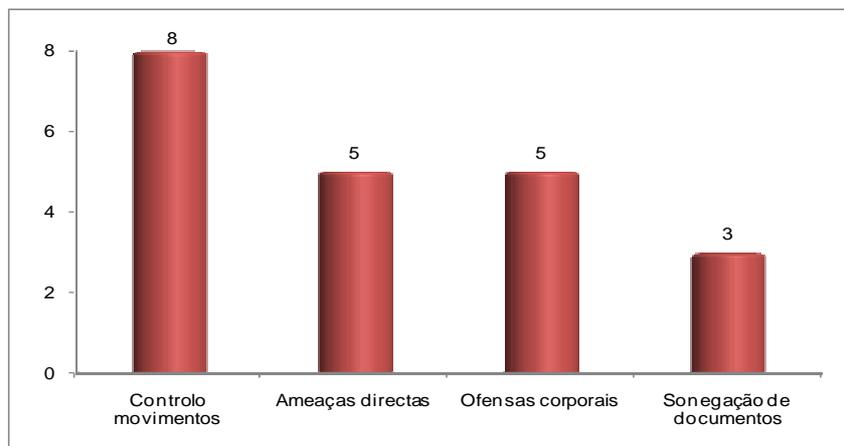
**Gráfico 12 – Locais de exploração das vítimas sinalizadas e confirmadas**

Fonte: OTSH.

No que diz respeito aos métodos de controlo e coerção exercida sobre as pessoas em potencial situação de tráfico, deve recordar-se que, tratando-se de um fenómeno complexo e revestido de assinalável opacidade, as formas de controlo utilizadas caracterizam-se por não se limitarem a um único tipo, registando-se uma combinação entre vários tipos.

Segundo os dados disponíveis, mas também de acordo com investigações realizadas (Santos *et al.*, 2008), as formas de controlo que, isoladamente, se identificam com maior frequência são o controlo de movimentos, as ameaças directas e ofensas corporais e a sonegação de documentos de identidade.

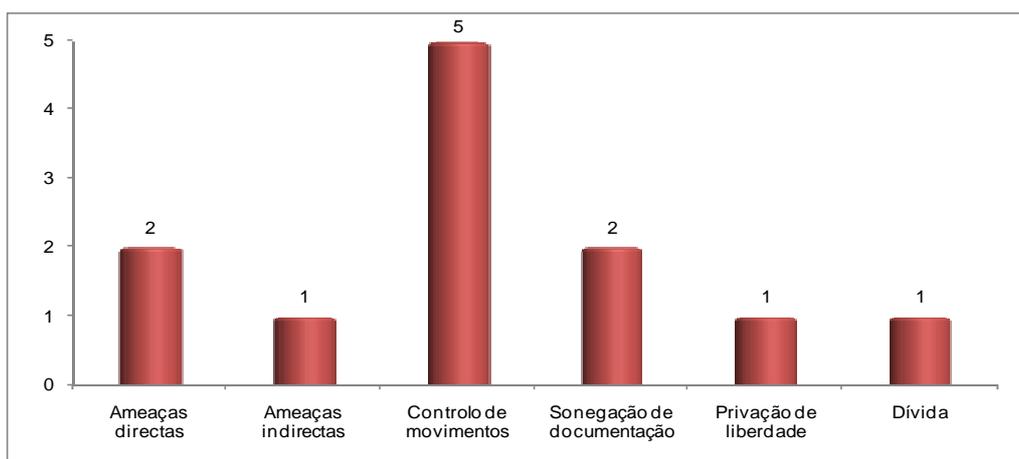
**Gráfico 13 – Formas de controlo das vítimas sinalizadas**



Fonte: OTSH.

No caso das confirmações, verifica-se a maior utilização do controlo de movimentos, seguido da sonegação de documentos e ameaças directas, assumindo uma expressão menos os casos de ameaças indirectas, privação de liberdade e dívida.

**Gráfico 14 – Formas de controlo das vítimas confirmadas**



Fonte: OTSH.

No que se refere ao acolhimento e protecção das vítimas do crime de tráfico de seres humanos, destaca-se o papel desempenhado pelo Centro de Acolhimento e Protecção (CAP)<sup>22</sup>, com gestão da Delegação Norte da Associação Para o Planeamento da Família (APF).

Conforme consta do quadro seguinte, das 17 sinalizações feitas pelo CAP durante 2009, reportadas a um órgão de polícia criminal, resultaram 12 acolhimentos. Nos restantes casos de potenciais vítimas sinalizadas, não se revelou necessário o apoio ao nível do acolhimento, tendo a equipa do CAP prestado apenas assessoria técnica ao longo do processo, nomeadamente ao nível da operacionalização de parcerias de apoio e encaminhamento para respostas de assistência.

O CAP proporciona às vítimas que acolhe (1) um acolhimento seguro e informado que permite a construção de um projecto de vida individual; (2) uma resposta integrada que potencie o empoderamento da vítima, definindo objectivos e acções para a sua autonomização e (re)integração socioeconómica e profissional; (3) apoio jurídico com o objectivo de informar sobre a situação da vítima no contexto legal português, nomeadamente no que diz respeito a medidas de protecção, tramitação processual, processo administrativo e funcionamento do sistema penal e esclarecimento de dúvidas; (4) apoio médico e avaliação das condições de saúde (articulação com o Sistema Nacional de Saúde); (5) construção de um plano individual de apoio, através da recolha de elementos de caracterização da vítima, tais como o seu percurso de vida e projecto futuro, construção e reavaliação dos planos individuais; (6) articulação entre os diferentes apoios prestados dentro da Equipa Nuclear da casa, com contributos dos técnicos e Entidades das Equipas

---

<sup>22</sup> O CAP é parte integrante de um modelo de articulação com os diferentes agentes com intervenção sobre os processos de sinalização, identificação e integração, como os OPC, o ISS, o MP, as ONG/IPSS, os Técnicos/as com intervenção social de “primeira linha” e todas as entidades cuja intervenção em rede e interinstitucional se apresenta como fundamental à prossecução dos Projectos de Vida definidos e em termos de respostas às necessidades emergentes, como a saúde, formação e integração profissional, entre outras) (Centro de Acolhimento e Protecção – Relatório Anual 2008/2009).

Multidisciplinar e Alargada, envolvimento activo da mulher na construção e reavaliação do Plano.

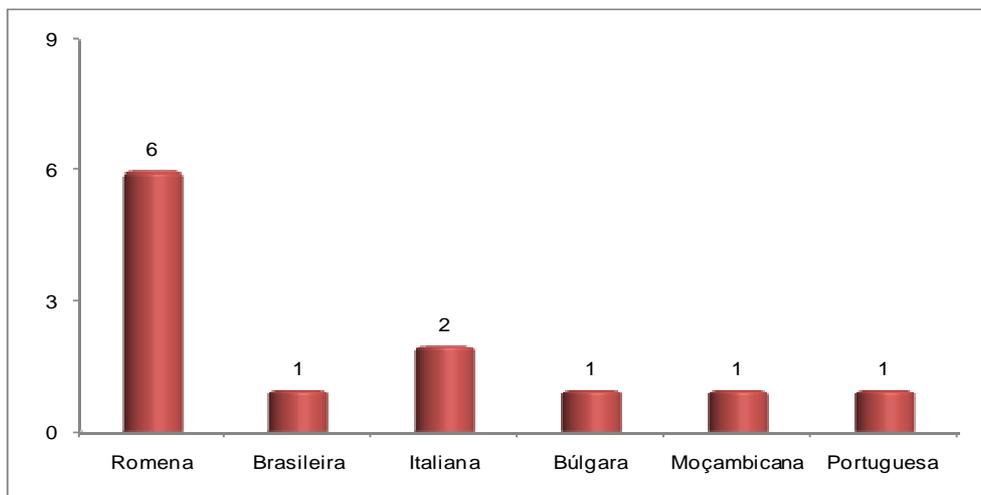
**Quadro 2 – Utentes acolhidas no CAP, por idade, nacionalidade e tipo de tráfico**

Utente	Idade	Nacionalidade	Tipo de TSH
N.º 1	15 anos	Romena	Exploração Sexual
N.º 2	22 anos	Brasileira	Exploração Sexual
N.º 3	15 anos	Italiana	Exploração Laboral (Mendicidade)
N.º 4	12 anos	Italiana	Exploração Laboral (Mendicidade)
N.º 5	16 anos	Romena	Exploração Sexual
N.º 6	18 anos	Romena	Exploração Sexual
N.º 7	53 anos	Búlgara	Exploração Sexual
N.º 8	34 anos	Moçambicana	Exploração Laboral
N.º 9	19 anos	Romena	Exploração Sexual
N.º 10	18 anos	Portuguesa	Exploração Sexual
N.º 11	37 anos	Romena	Exploração Sexual
N.º 12	26 anos	Romena	Exploração Sexual

Fonte: CAP.

Apesar de anteriormente se ter salientado que a esmagadora maioria de alegadas vítimas é estrangeira, em particular de nacionalidade brasileira (sobretudo no que concerne à exploração sexual), no que diz respeito às utentes acolhidas no CAP, identifica-se uma predominância de mulheres de nacionalidade romena, seguindo-se por ordem decrescente de número de vítimas acolhidas a nacionalidade italiana. As nacionalidades brasileira, búlgara, moçambicana e portuguesa regista, apenas uma vítima acolhida no CAP.

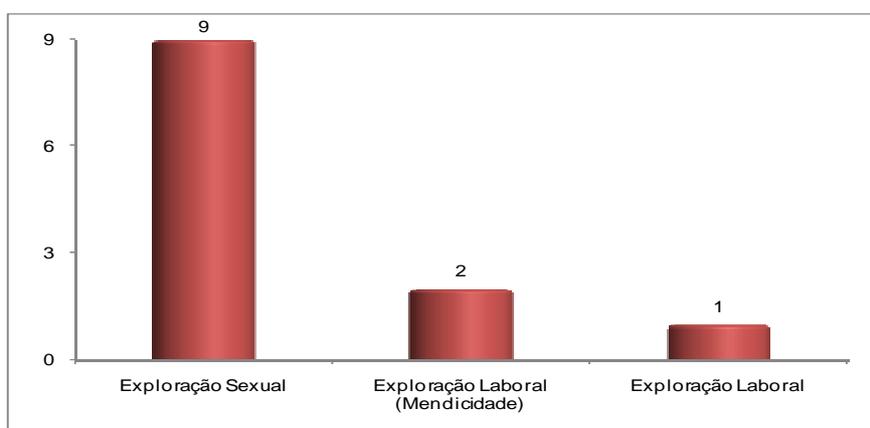
**Gráfico 14 – Nacionalidade das utentes acolhidas no CAP**



Fonte: CAP.

Finalmente, no que diz respeito ao tipo de tráfico das vítimas acolhidas no CAP, a exploração sexual é, como seria de prever, o tipo de TSH predominante, registando-se 9 vítimas nesta situação. Acrescem ainda 2 vítimas para fins de exploração laboral, neste caso eram menores vítimas de tráfico para a prática da mendicidade, e uma mulher vítima de tráfico para exploração laboral.

**Gráfico 15 – Tipo de TSH das utentes acolhidas no CAP**



Fonte: CAP.

### 3. ENTRE OS DADOS E AS PERCEPÇÕES

Sendo o tráfico de seres humanos um fenómeno muito clandestino, qualquer tentativa de o caracterizar com rigor deve partir de uma abordagem multidisciplinar às diversas fontes de informação existentes e actores fundamentais. Assim, neste capítulo procedeu-se à análise de dados provenientes de quatro fontes de informação: o GUR, o GS, as Estatísticas da Justiça e as autorizações de residência concedidas pelo SEF.

Por outro lado, reconhecendo-se a complexidade deste crime, consideraram-se todas as situações que pudessem configurar crimes de TSH, daí a análise articulada dos dados referentes, por um lado, a sinalizações de potenciais vítimas e, por outro lado, a confirmações de vítimas.

Em 2009, foram sinalizadas 84 vítimas, 70 através do GUR e 14 sinalizações via GS. Das 84 sinalizações foram confirmadas 7 vítimas. No que diz respeito ao sexo das vítimas, a esmagadora maioria é do sexo feminino, tanto no caso das vítimas sinalizadas como nas vítimas confirmadas. A maioria de alegadas vítimas é estrangeira, em particular de nacionalidade brasileira, principalmente nos casos de exploração sexual. Outras nacionalidades que se registam são a romena, a búlgara, a ucraniana, a italiana, a nigeriana, a moçambicana a marroquina e a argelina.

No que diz respeito à idade das potenciais vítimas sinalizadas, a faixa etária com mais vítimas sinalizadas é a dos 26 aos 31 anos, seguida do grupo dos 16-21 anos e 31-36 anos, sendo a idade máxima 60 anos e a idade mínima 12 anos. Relativamente às vítimas confirmadas, a faixa etária com mais vítimas confirmadas é a dos 18 aos 22 anos e dos 22 aos 27 anos, sendo a idade máxima e mínima, respectivamente, 41anos e 18 anos.

A maioria das vítimas sinalizadas é solteira, embora se registem situações de vítimas separadas e/ou divorciadas e também vítimas casadas e/ou em união de

facto. No caso das vítimas confirmadas, mantém-se a mesma tendência, com uma maior representação de vítimas solteiras.

Relativamente ao estatuto em território nacional das 60 vítimas estrangeiras, 24 das potenciais vítimas sinalizadas encontravam-se em situação legal e 29 em situação ilegal. Nos casos das vítimas confirmadas, 2 estavam em situação legal em território nacional e 3 em situação de ilegalidade.

Quanto ao motivo e forma de contacto das vítimas (sinalizadas e confirmadas), a promessa de trabalho assume-se como o principal motivo de contacto. Sobre a forma do contacto, destacam-se os casos de contacto por amigo/a, a promessa de trabalho feita, na maioria dos casos, por amigos ou familiares, é o principal motivo para as pessoas imigrarem.

O meio de transporte predominante foi a via aérea, seguido da utilização da via terrestre. A análise dos dados relativos aos processos de tráfico laboral e sexual evidencia que, dos casos sinalizados, a maioria das pessoas não viajou acompanhada para Portugal. Porém, no que respeita aos casos confirmados, estas vítimas viajaram acompanhadas.

De acordo com os dados disponíveis, existem 4 vítimas traficadas para fins de exploração sexual e uma para exploração laboral. No total das potenciais vítimas sinalizadas em 2009, 41 foram para fins de exploração sexual, 15 para fins de exploração laboral, 2 situações referentes à mendicidade e 4 sobre a coacção para a prática de furto. Sendo a exploração sexual o tipo de tráfico com mais casos registados, é natural que os principais locais de uma potencial exploração sejam a via pública, bares identificados com a prática de alterne, estabelecimentos de diversão nocturna e estabelecimentos de restauração.

No que diz respeito aos métodos de controlo e coerção exercida sobre as vítimas, as formas de controlo que se identificam com maior frequência são o controlo de movimentos, as ameaças directas e ofensas corporais e a sonegação de documentos de identidade, embora as formas de controlo utilizadas se caracterizem por não se

limitarem a um único tipo, registando-se uma combinação entre vários tipos, assumindo uma menos expressão os casos de ameaças indirectas, privação de liberdade e dívida.

No que se refere ao acolhimento e protecção das vítimas do crime de tráfico de seres humanos, das 17 sinalizações feitas pelo CAP durante 2009, resultaram 12 acolhimentos, não se tendo revelado necessário o apoio ao nível do acolhimento nos restantes 5 casos. Identifica-se uma predominância de mulheres de nacionalidade romena, seguindo-se as nacionalidades italiana, brasileira, búlgara, moçambicana e portuguesa. A exploração sexual é o tipo de TSH predominante entre as vítimas acolhidas no CAP.

Estes dados vão muito ao encontro daquelas que são as percepções das pessoas que trabalham no terreno com esta realidade. Contudo, se no que diz respeito aos contornos do tráfico as representações tendem a coincidir, tal já não acontece no que se refere à expressão que esta realidade tem em Portugal.

As incertezas em torno dos dados, e das chamadas cifras negras, levantam duas hipóteses. A primeira é a de que as cifras negras são baixas, designadamente em resultado de transformações sociais e económicas que tornaram Portugal num destino menos apelativo para este tipo de crime:

---

Baseio-me nos números das investigações e nos números a nível nacional que eu acompanho sempre. Não só os números da Polícia Judiciária, mas também os números das outras forças de segurança porque (...) todos os anos trocamos os números e estamos mais ou menos a acompanhar aquilo que se passa e a ideia que eu tenho é que a nível nacional houve de facto um abaixamento bastante grande. (E12)

Parece-me que o que se passa com o tráfico de pessoas no que respeita à sinalização é, porventura, o mesmo que se passa com as sinalizações que são feitas às comissões de protecção no âmbito da protecção de crianças e jovens em perigo. Isto é, as estatísticas demonstram nos relatórios que há cada vez mais sinalizações, mas tenho quase por certo que o fenómeno tende a decrescer, o que há é uma maior consciencialização social para o fenómeno e, portanto, as pessoas denunciam mais porque também têm, talvez, mais confiança no sistema. Portanto, sinalizam mais, mas não me parece que o fenómeno esteja a aumentar. (...) Isso

tem a ver com a crise económica que os países atravessam. Hoje, o país deixou de ser aliciante enquanto país de destino deste tipo de fenómenos. Aí não disponho de muitos elementos estatísticos, mas vê-se. (...) Porque também já não é apetecível para um ucraniano ou um cabo-verdiano vir para Portugal como país de destino. E, em relação aos outros fenómenos de tráfico de pessoas, acontece a mesma coisa. (FG2)

---

A segunda hipótese é de que as cifras negras são elevadas, não havendo uma diminuição, mas sim uma persistente ocultação do fenómeno. De facto, as pessoas entrevistadas oscilam entre estas duas posições, argumentando umas que o fenómeno está a aumentar e outras que este tem vindo a diminuir significativamente.

---

Trata-se de uma realidade criminal que, salvo melhor opinião, não terá diminuído nos últimos anos. Isto porque, por um lado, o tráfico de seres humanos gera avultados proventos e, por outro, porque está geralmente associado a redes criminosas bem organizadas, que não são desmanteladas facilmente e não abdicam de se financiarem através da referida actividade ilícita. (E5)

Discordo plenamente [que a realidade do tráfico esteja a diminuir]. Portugal é um país de exportação, também. Acho que é importante explicar isto. É um país de trânsito e é um país de acolhimento. Tem estas três realidades. (...) Vêm mais mulheres e cada vez mais jovens. Há raparigas de 14 anos, com documentação falsa, onde aparecem com 18 anos, tudo falso. (E17)

A minha percepção é de que existem cifras negras importantes nesta matéria, em especial no que respeita ao tráfico para exploração do trabalho mas também para a exploração sexual, tratando-se de mais uma “realidade silenciosa”. Ainda assim, comparativamente a outros Estados europeus não creio que se trate de uma situação alarmante. (E21)

---

Duas notas prévias são merecidas. A primeira tem a ver com o facto de, inclusive no seio do mesmo OPC, haver percepções diferenciadas. A segunda é a de que muitas destas opiniões, a nosso ver, tendem a focalizar-se sobretudo no tráfico sexual e não na exploração laboral.

Como veremos nos capítulos seguintes, esta divergência acaba por ter consequências nas opiniões sobre o PNCTSH.



## **CAPÍTULO IV – AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO I PNCTSH**

### **INTRODUÇÃO**

O presente capítulo consiste numa análise da execução do I PNCTSH, ou seja, apresentam-se aqui os resultados do apuramento da execução das medidas, recorrendo, para tal, a fontes oficiais de informação. Tal significa que a indicação de “medida executada” tem base apenas na informação dada pelas entidades executoras, remetendo-se a nossa apreciação crítica para o capítulo seguinte.

O I PNCTSH conta, como já foi referido, com quatro grandes áreas de intervenção, englobando 63 medidas. Para a sua operacionalização foi criada a Comissão Técnica de Apoio à Coordenação do Plano, constituída por representantes dos agentes do Estado com responsabilidades nesta matéria, nomeadamente representantes do Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Presidência do Conselho de Ministros, do Ministério da Administração Interna, do Ministério da Justiça, e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Para além desta Comissão, a execução de determinadas medidas está a cargo de outros agentes, estatais e da sociedade civil.

As áreas estratégicas de intervenção do Plano são quatro: (1) conhecer e disseminar informação; (2) prevenir, sensibilizar e formar; (3) proteger, apoiar e integrar; (4) investigar criminalmente e reprimir o tráfico. As medidas de

operacionalização do I PNCTSH estruturam-se em torno daquelas quatro áreas estratégicas de intervenção. A cada uma das medidas encontram-se associadas as entidades responsáveis pela sua execução, os indicadores de processo e os indicadores de resultados.

Todas estas dimensões são objecto de reflexão neste e no próximo capítulo. Todavia, dado que a informação acerca dos indicadores de resultados é muito difusa, não foi possível obtê-la para todas as medidas, tendo-se optado por não apresentar aqui os indicadores de resultados nas tabelas abaixo. Por outro lado, são frequentes as situações em que os indicadores previstos se revelam manifestamente inadequados para as medidas correspondentes, conforme ficará adiante demonstrado. Chama-se ainda a atenção para o facto de, por uma questão de apresentação gráfica, as tabelas apresentadas apenas incluírem informação sobre as principais acções executadas, complementando-se estes dados ao longo do texto. Também optámos por indicar nas tabelas as entidades executantes tal como definidas no PNCTSH, embora em alguns casos não tinham sido essas as reais executoras das medidas ou, pelo menos, das iniciativas desenvolvidas.

A análise aqui apresentada resulta, naturalmente, dos dados que foi possível obter ao longo da realização desta investigação, considerando-se, pois, a possibilidade de se terem executado acções que não sejam do nosso conhecimento, não estando, por isso, reflectidas neste relatório. Por outro lado, alguns dados que nos chegaram relativamente a acções executadas no âmbito de medidas específicas do Plano não foram aqui incluídos por se considerar que não se enquadram nem nas medidas, nem nos indicadores de processo e de resultados das respectivas medidas<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Optou-se, neste capítulo, por não se referir os custos de execução das diversas medidas pois, regra geral, não se dispunha desta informação relativamente à maioria das medidas executadas.

## **1. ÁREA ESTRATÉGICA DE INTERVENÇÃO 1 – CONHECER E DISSEMINAR INFORMAÇÃO**

A primeira área estruturante, “Conhecer e disseminar informação”, inclui nove medidas. Esta é uma área comum aos diferentes planos de acção analisados no capítulo onde se apresenta uma análise da experiência comparada.

Efectivamente, o Tráfico de Seres Humanos assume-se, não apenas no contexto português, mas em todo o contexto europeu, como um fenómeno criminal particularmente oculto e clandestino cujos contornos reais são difíceis de apurar. Obriga, pois, a um investimento considerável no seu conhecimento, em todas as suas múltiplas vertentes, e na disseminação do mesmo.

Esta primeira área conta com nove medidas que, no seu conjunto, têm como entidades responsáveis pela sua execução a CIG; a Presidência do Conselho de Ministros (PCM); o Ministério da Administração Interna (MAI); o Ministério da Justiça (MJ); o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES); o Ministério da Saúde (MS); o Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS); o Ministério da Economia e da Inovação (MEI); o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE); o Ministério da Educação (ME); o Alto Comissariado para a Integração e Diálogo Intercultural (ACIDI); e as ONG.

### Área estratégica de intervenção 1 – Conhecer e disseminar informação

Medida	Entidades responsáveis pela execução	Estado de execução	Principais acções executadas
1. Desenvolvimento de um sistema de monitorização da problemática do tráfico de seres humanos.	MAI / PCM (CIG e ACIDI) / MJ / ONG's	Executada	Criação do Observatório do Tráfico de Seres Humanos através do Decreto-Lei nº 229/2008, de 27 de Novembro.
2. Encaminhar fundos e Promover a realização de estudos na área do tráfico de seres humanos.	MCTES (FCT) / PCM (CIG)	Executada	Estudo nacional sobre o “Tráfico de Mulheres em Portugal para fins de Exploração Sexual”, pelo CES, apresentado em Outubro de 2008.
3. Criação de um fórum de trabalho, com uma periodicidade anual, entre as entidades governamentais, as ONG's com trabalho desenvolvido na área do tráfico de seres humanos e forças e serviços de segurança por forma a permitir a partilha de conhecimento actualizado e definir estratégias <i>on going</i> , que acompanhem as mutações da problemática do tráfico de seres humanos.	PCM (CIG)	Executada	Fórum de trabalho entre diversos actores nacionais, em Setembro de 2009, com o objectivo de reflectir sobre os mecanismos de referência transnacionais.
4. Produção de um relatório anual com uma descrição e sistematização da situação relativa ao tráfico de seres humanos em Portugal, contextualizando a problemática, indicando números, caracterizando os/as intervenientes/as, descrevendo as principais trajectórias e sugerindo medidas a implementar. Este relatório deverá ser traduzido para inglês e estar disponível na Internet.	PCM (CIG)	Executada	Em Novembro de 2008, foi realizado um relatório de execução referente ao I PNCTSH. Durante o mês de Abril de 2010 foi elaborado, pelo OTSH, o relatório de execução de 2009.
5. Realização de um Seminário Internacional durante o período de vigência do Plano.	PCM (CIG)	Executada	Seminário sobre “Tráfico de Seres Humanos e Género”, 8 e 9 de Outubro de 2007, na cidade do Porto, e do qual resultou a Declaração do Porto, tendo sido incluída nas conclusões do Conselho JAI de Dezembro 2007.
6. Realização de uma sondagem a nível nacional que verifique as percepções da população acerca da problemática do tráfico de seres humanos por forma a desmistificar / esclarecer a população de forma mais directiva.	PCM (INE)	Não executada	-

<p>7. Elaboração de um folheto informativo, traduzido em idiomas provenientes de países nos quais Portugal é considerado país de trânsito e/ou de destino, sobre o tráfico de seres humanos, de fácil leitura, a ser distribuído em locais de atendimento ao público pertencentes a serviços quer governamentais quer não governamentais, informando, nomeadamente, sobre locais aos quais uma vítima de tráfico pode recorrer para pedir assistência.</p>	<p>PCM (CIG e ACIDI) / MS / MTSS / ME / MNE / MAI / MJ / MEI (SET)</p>	<p>Executada</p>	<p>Em 2008 foram produzidos 50.000 exemplares de folhetos informativos sobre Tráfico de Seres Humanos em diversas línguas (português, francês, espanhol, inglês, mandarim, russo, ucraniano e romeno). Foi desenvolvida, em Outubro de 2008, por ocasião do dia europeu contra o Tráfico de Seres Humanos, uma campanha de sensibilização da sociedade em relação a esta temática tendo como objectivo o despertar para esta realidade. Foram produzidos 200.000 folhetos, 200 inserções ao nível da TV, e igual número de inserções ao nível da rádio, 1400 inserções SPOT nas salas de cinema e 1000 mupis.</p>
<p>8. Criação de uma ficha de registo, a ser aplicada por todas as instituições que trabalham com vítimas de tráfico, que contenha indicadores claramente definidos, mas que assegurem sempre a confidencialidade da informação recolhida e a não identificação da pessoa vítima de tráfico.</p>	<p>PCM (CIG e ACIDI) / MAI / MJ / ONG'S</p>	<p>Executada</p>	<p>Implementação do Guia de Sinalização usado pelas ONG.</p>
<p>9. Análise do impacto do sistema de emissão de Vistos de estada temporária e de residência laborais a imigrantes, tendo como princípios orientadores a promoção dos direitos humanos e as normas laborais.</p>	<p>PCM / MAI / MJ / MNE</p>	<p>Não executada</p>	<p>-</p>

Relativamente à medida 1 “Desenvolvimento de um sistema de monitorização da problemática do tráfico de seres humanos”, saliente-se, desde logo, a criação, através do Decreto-Lei n.º 229/2008 de 27 de Novembro, do Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH), na dependência do Ministro da Administração Interna<sup>24</sup>. O OTSH foi criado, entre outros, com o objectivo de atenuar a dificuldade de recolha de dados sobre a realidade do tráfico de seres humanos em Portugal. Sabemos que um maior conhecimento deste fenómeno obriga a uma articulação permanente e sistemática entre diferentes fontes de informação, desde a justiça criminal e policial às estruturas de apoio às vítimas, ONG ou organizações internacionais.

Foi neste contexto, de recolha diversificada de conhecimento sobre o problema do tráfico e de coordenação interinstitucional, que o já mencionado Projecto CAIM implementou um sistema de monitorização sobre o tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual, que foi posteriormente assumido no Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) para o período de 2006-2008, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 166/2006, de 15 de Dezembro, e no Plano para a Integração dos Imigrantes (PII), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 3 de Maio. A principal função do OTSH é, precisamente, a monitorização do fenómeno, possibilitando um maior conhecimento desta realidade. O OTSH é o organismo responsável pela produção, recolha, tratamento e difusão de informação e de conhecimento respeitante ao fenómeno do tráfico de pessoas, trabalhando em estreita articulação com a CIG e com o Coordenador do PNTSH.

A APF participou activamente na construção e disseminação do sistema de monitorização da problemática do tráfico de seres humanos, através da parceria de desenvolvimento do Projecto CAIM – Cooperação, Acção, Investigação, Mundivisão, e no âmbito da sua Acção 3. Por sua vez, o Projecto CAP contribui para a

---

<sup>24</sup> O OTSH tornou-se uma entidade activa através da sua colaboração com a DGAI/Direcção de Planeamento Estratégico (entidade coordenadora das medidas acometidas ao MAI no plano).

construção e registo de dados deste sistema, através do envio de guiões de sinalização de pessoas sinalizadas ao CAP, como potenciais vítimas de TSH.

Ainda com o objectivo de aprofundar e disseminar o conhecimento nesta matéria, foi elaborado um estudo, no âmbito do projecto CAIM, pelo Centro de Estudos Sociais sobre “Tráfico de Mulheres para fins de Exploração Sexual”. Deste estudo resultou uma monografia, publicada em 2008 pela CIG, em português e em inglês. Não conseguimos apurar, no entanto, se foi aberto, tal como indicado no Plano, um concurso, na área de Ciências Sociais e Humanas, para incentivar a investigação científica sobre o tráfico de seres humanos.

Relativamente à medida 3, “Criação de um fórum de trabalho, com uma periodicidade anual, entre as entidades governamentais, as ONG’s com trabalho desenvolvido na área do tráfico de seres humanos e forças e serviços de segurança por forma a permitir a partilha de conhecimento actualizado e definir estratégias *on going*, que acompanhem as mutações da problemática do tráfico de seres humanos”, realizou-se um Fórum de trabalho entre diversos actores nacionais, em Setembro de 2009, com o intuito de reflectir sobre os mecanismos de referência transnacionais.

Foram realizados relatórios de execução do I PNCTSH, bem como relatórios sobre a informação recolhida através do GUR, dando assim cumprimento à medida que prevê a produção de um relatório anual com uma descrição e sistematização da situação relativa ao tráfico de seres humanos em Portugal, contextualizando a problemática, indicando números, caracterizando os/as intervenientes/as, descrevendo as principais trajectórias e sugerindo medidas a implementar.

Foi, ainda, realizado um seminário internacional, tal como o previsto no PNCTSH. O Seminário intitulado “Tráfico de Seres Humanos e Género”, teve lugar no Porto, nos dias 8 e 9 de Outubro de 2007, durante a Presidência do Conselho da União Europeia, tendo daí resultado a chamada Declaração do Porto. O objectivo geral deste encontro foi articular estratégias entre os diversos países da União Europeia (UE), no âmbito do conhecimento, investigação, repressão, apoio e cooperação,

adoptando como documento de referência o Plano de Acção em matéria de boas práticas sobre o combate e prevenção do tráfico de seres humanos da União Europeia.

A medida 6 “Realização de uma sondagem a nível nacional que verifique as percepções da população acerca da problemática do tráfico de seres humanos por forma a desmistificar/esclarecer a população de forma mais directiva” não foi executada.

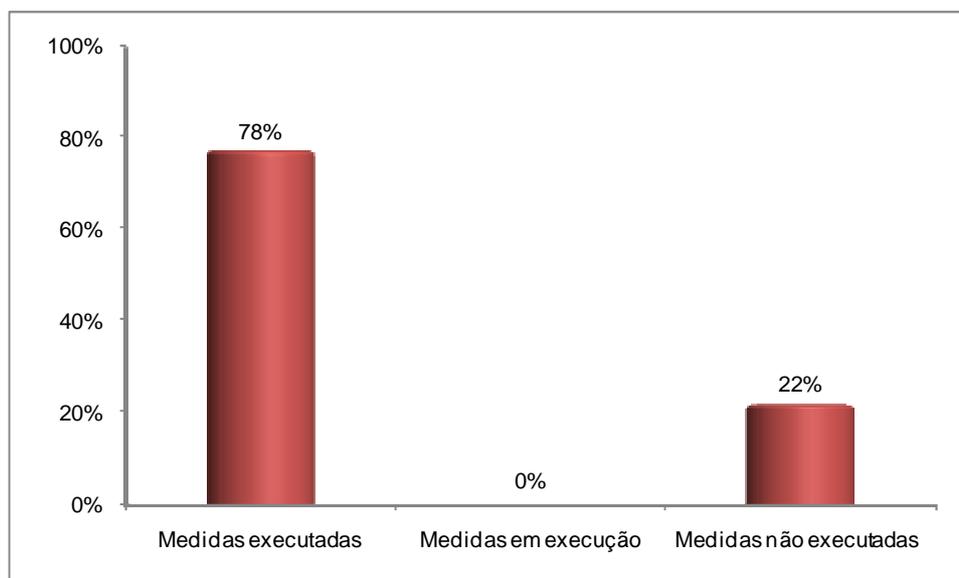
A elaboração de um folheto informativo, traduzido em idiomas provenientes de países para os quais Portugal é considerado país de trânsito e/ou de destino, relativamente ao tráfico de seres humanos, também foi concretizada. Em 2007, foram produzidos 50 000 exemplares de folhetos informativos sobre Tráfico de Seres Humanos em diversas línguas (português, francês, espanhol, inglês, mandarim, russo, ucraniano e romeno). Foram distribuídos cerca de 30 000 exemplares em diversas entidades, designadamente: Centros Nacionais de Apoio aos Imigrantes (CNAIs) de Lisboa e Porto, rede nacional de Centros Locais de Apoio aos Imigrantes (CLAI), parceiros do projecto CAIM, ONG e Associações de Imigrantes, instituições religiosas, PSP, GNR, SEF, PJ, centros de saúde e centros distritais de Segurança Social.

Também a medida 8 foi realizada, ao criar-se uma ficha de registo (iniciada pela DGAI), a ser aplicada por todas as instituições que trabalham com vítimas de tráfico, com indicadores claramente definidos, assegurando sempre a confidencialidade da informação recolhida e a não identificação da pessoa vítima de tráfico. Saliente-se que este instrumento foi já desenvolvido no âmbito do projecto CAIM e faz parte do Modelo de Sinalização-Identificação-Integração das vítimas de tráfico.

A medida 9, que previa a análise do impacto do sistema de emissão de Vistos de estada temporária e de residência laborais a imigrantes, tendo como princípios orientadores a promoção dos direitos humanos e as normas laborais, não foi executada, uma vez que, segundo o SEF, apenas recentemente se começaram a

desenvolver as estruturas internacionais de base, isto é, a nova aplicação de vistos e o sistema *workflow* das direcções regionais.

**Gráfico 1 - Área estratégica de intervenção 1: Conhecer e disseminar informação**



Fonte: OPJ, 2010.

De entre as medidas não executadas, destaca-se, em primeiro lugar, a realização de uma sondagem a nível nacional que verifique as percepções da população acerca da problemática do tráfico de seres humanos por forma a desmistificar e esclarecer a população de forma mais directiva.

Por outro lado, a análise do impacto do sistema de emissão de vistos de estada temporária e de residência laborais a imigrantes, tendo como princípios orientadores a promoção dos direitos humanos e as normas laborais, é também uma medida que ficou, até à data, por executar.

Esta área tem um grau de execução significativo, mas regista, ainda assim, 22% de medidas não executadas que correspondem apenas a 2 medidas não executadas num universo de 9 medidas previstas.

## **2. ÁREA ESTRATÉGICA DE INTERVENÇÃO 2 – PREVENIR, SENSIBILIZAR E FORMAR**

A segunda área estruturante “Prevenir, sensibilizar e formar” assume-se como uma área privilegiada no cômputo global dos planos atrás apresentados referentes a diferentes países. A prevenção efectuada junto de grupos tidos como mais vulneráveis ao tráfico e a sensibilização da sociedade em geral para este fenómeno e os seus contornos, parecem-nos fundamentais para se poder combater de forma mais eficaz o tráfico de seres humanos. Também a aposta na formação, inicial e contínua, é crucial já que o tráfico de seres humanos em geral, e o tráfico sexual em particular, comporta não só perspectivas várias, como múltiplos preconceitos. Quer a sensibilização, quer a formação são, também, elementos muito significativos na identificação de possíveis situações de tráfico.

A segunda área estruturante conta com 25 medidas, cujas entidades responsáveis pela execução são as seguintes: CIG, PCM, MAI, MJ, MCTES, MS, MTSS, MEI, MNE, ME, Ministério da Cultura (MC), Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), Gabinete para os Meios de Comunicação Social (GMCS), Associação Nacional de Professores (ANP), ACIDI, Associações de jovens de carácter cultural e recreativo, desportivo, religioso (entre outras) e ONG.

As medidas destinadas a reforçar a prevenção estão divididas em dois subgrupos: prevenção nos países de origem e prevenção em Portugal.

**Área Estratégica de Intervenção 2— Prevenir, sensibilizar e formar**

<b>Prevenção nos países de origem</b>			
<b>Medida</b>	<b>Entidades responsáveis pela execução</b>	<b>Estado de execução</b>	<b>Principais acções executadas</b>
1. Promoção da cooperação, através de mecanismos bilaterais, regionais e internacionais, no desenvolvimento de estratégias e de formas de actuação comuns para, por um lado, prevenir e, por outro lado, agir na problemática do tráfico de seres humanos.	MAI / PCM (ACIDI) /MNE	Executada	<p>A CIG ministrou, em Fevereiro de 2008 e a convite da Missão da OIM em Angola, uma Acção de Formação na área do combate ao Tráfico de Seres Humanos, tendo como destinatários privilegiados oficiais do governo de Angola.</p> <p>A CIG ministrou duas acções de formação em Moçambique, em Novembro de 2008, tendo como destinatários organismos públicos do Estado moçambicano.</p> <p>Apresentação dos dados da pesquisa portuguesa no âmbito do projecto no <i>side event</i> do 12º Congresso Mundial das Nações Unidas – Prevenção do Crime e Justiça Criminal, 15 a 17 de Abril, em Salvador da Bahia, centrando-se na apresentação e discussão pública dos resultados da pesquisa portuguesa, brasileira e italiana.</p> <p>Projectos:</p> <p>"Development of a transnational referral mechanism for victims of trafficking between countries of origin and destination (TRM-EU)" – Programme "Criminal Justice" entidade coordenadora - Departments for rights and equal opportunities - Itália e ICMPD – Finalizado em Fevereiro de 2010;</p> <p>"Promoting Transnational Partnerships - Preventing and Responding to Trafficking in Human Beings from Brazil to EU member states" Thematic Programme of Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum entidade coordenadora -International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) – Projecto a decorrer</p>
2. Elaboração de materiais informativos, em diferentes suportes, sobre legislação referente à imigração, a serem	MAI / PCM (ACIDI) / MJ/	Executada	Em 2008 foram produzidos 50.000 exemplares de folhetos informativos sobre Tráfico de Seres Humanos em diversas línguas.

distribuídos nas embaixadas e consulados Portugueses.	MNE		Foi também produzido um folheto para prestar informações úteis, prévias à formalização de um pedido de visto (tendo por base a Lei nº 23/2007, de 4 de Julho, Decreto Regulamentar nº 84/2007, de 5 de Novembro).
---	-----	--	---

Quanto à prevenção nos países de origem, uma das duas medidas previstas consiste em promover a cooperação, através de mecanismos bilaterais, regionais e internacionais, no desenvolvimento de estratégias e de formas de actuação comuns para, por um lado, prevenir e, por outro lado, agir contra o tráfico de seres humanos.

O primeiro Relatório de Execução fornece, como indicadores do cumprimento desta medida, a participação noutros projectos transnacionais. Este parece-nos um indicador aceitável - ainda que não suficiente -, tendo em conta que o objectivo destes projectos é, precisamente, a criação de mecanismos e ferramentas comuns.

Portugal, através do MAI/DGAI, participou no projecto de recolha de dados e informações sobre Tráfico de Seres Humanos ("Trafficking in Human Beings: Data Collection and Harmonised Information Systems"), co-financiado pelo programa "Prevention of and Fight Against Crime" da Comissão Europeia, e através do qual foi possível criar um instrumento de recolha harmonizada de dados e de produção de indicadores partilhados sobre vítimas e agressores, utilizável em termos internacionais. Participaram, neste projecto, para além de Portugal, a Polónia, a Eslováquia, a República Checa, tendo sido ainda parceiro o International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

Portugal participou igualmente (juntamente com a Itália, Hungria, República Checa, entre outros países) no Projecto "Development of a transnational referral mechanism for victims of trafficking between countries of origin and destination (TRM-EU)", coordenado pelo *Department for Rights and Equal Opportunities* (Itália). Este projecto, iniciado em 2008 e com fim previsto para Outubro de 2009, tem como objectivo melhorar os sistemas de protecção a vítimas, promovendo o desenvolvimento de instrumentos de apoio transnacionais e garantindo uma cooperação efectiva para os casos de tráfico entre os países participantes. Pretende-se, pois, aprofundar o desenvolvimento de mecanismos para assistência a vítimas, promover a troca de boas práticas entre os países participantes e a cooperação bilateral e multilateral, e envolver activamente ONG, instituições

governamentais e outros actores com acção na investigação na área do combate ao tráfico de seres humanos, tanto ao nível nacional como transnacional.

Outro projecto desenvolvido através da representação da CIG tem como designação “Promoting Transnational Partnerships - Preventing and Responding to Trafficking in Human Beings from Brazil to EU member states”, ICMPD. Este projecto visou a criação de um modelo compreensivo de assistência e protecção das vítimas de tráfico, contribuindo para colmatar a ausência de mecanismos de referência transnacionais institucionalizados e padronizados.

Este mecanismo de cooperação percorre todas as fases do processo relacionado com o tráfico: identificação, assistência e protecção, participação e apoio durante os procedimentos legais e a questão do repatriamento. Não negligenciando a inclusão social das vítimas, este projecto tem ainda como objectivo implementar um mecanismo devidamente abrangente de apoio às vítimas, criando uma efectiva ligação entre países de origem e destino.

Ainda no âmbito desta primeira medida, outras duas acções são indicadas: a candidatura de quatro peritos portugueses ao “Group of Experts Against the Trafficking in Human Beings” (GRETA), no seguimento da ratificação da Convenção do Conselho da Europa contra o Tráfico de Seres Humanos e no sentido de serem incluídos representantes na estrutura que irá ser responsável pela monitorização da implementação dessa Convenção; e a eleição de um representante português para o Comité de Peritos da UE.

Duas outras acções de formação podem ser perspectivadas como propiciadoras do reforço da prevenção nos países de origem. No decurso do mês de Fevereiro de 2008 no âmbito do *Southern African Counter Trafficking Assistance Programme* (SACTAP) e a convite da Missão da Organização Internacional para as Migrações (OIM) em Angola, foi desenvolvida, por parte da CIG, uma Acção de Formação na área do combate ao Tráfico de Seres Humanos. Esta acção teve como destinatários privilegiados oficiais do governo de Angola, tendo estado presentes cerca de 40 formandos/as. Nesse mesmo ano, durante o mês de Novembro foram ainda

realizadas duas acções de formação sobre tráfico de seres humanos em Moçambique no âmbito do “Southern African Counter Trafficking Assistance Programme” (SACTAP), a convite da OIM em Moçambique. Estas acções tiveram como destinatários não só agentes governamentais na área da repressão e investigação, mas também técnicos/as ministeriais da área social.

Ainda relativamente à medida 1, o ACIDI, em 2009, manteve estreita colaboração com o Coordenador do Plano, bem como com outros ministérios e entidades, em articulação com aquele, nomeadamente: (1) deu contributos para o projecto transnacional, coordenado por Portugal *Trafficking in Human Beings, Data Collection and Harmonised Information Management Systems*; (2) colaborou com a APF no âmbito de um estudo realizado pela *La Strada International*, com a finalidade de recolher, junto de 27 países, dados e informação relevante para a constituição de uma Hotline para as questões do Tráfico de Seres Humanos; (3) deu contributos para o «Draft Action-Oriented Paper on Trafficking in Human Beings» – documento solicitado pela Presidência Sueca da União Europeia, sobre acções desenvolvidas e medidas/estratégias a desenvolver, em/por Portugal, no âmbito da cooperação com países terceiros, relacionada com o TSH; (4) deu contributos para um questionário (“Assessment of the Different Types of Trafficking”) por parte do *International Centre for Migration Policy Development* no âmbito da Direcção Geral da Justiça, Liberdade e Segurança da Comissão Europeia, cujo objectivo era ter uma perspectiva geral sobre a matéria no que diz respeito a dados quantitativos e estimativas do fenómeno nas diversas vertentes em que se manifesta; e (5) colaborou na investigação do Projecto *Promoting Transnational Partnerships: Preventing and Responding to Trafficking in Human Beings from Brazil to EU Member States*.

Ainda na vertente da prevenção, indo ao encontro da segunda medida<sup>25</sup>, em 2008 foram produzidos 50.000 exemplares de folhetos informativos sobre Tráfico de Seres Humanos em diversas línguas (português, francês, espanhol, inglês,

---

<sup>25</sup> “Elaboração de materiais informativos, em diferentes suportes, sobre legislação referente à imigração, a serem distribuídos nas embaixadas e consulados Portugueses”.

mandarim, russo, ucraniano e romeno). Foram distribuídos cerca de 30.000 exemplares pelos CNAI's de Lisboa e Porto, rede nacional de CLAI, parceiros do projecto CAIM, ONG's e Associações de Imigrantes, instituições religiosas, PSP, GNR, SEF, PJ, centros de saúde, centros distritais de Segurança Social; (PCM/ACIDI - CAIM).

Foi também produzido um folheto para prestar informações úteis, prévias à formalização de um pedido de visto (tendo por base a Lei nº 23/2007, de 4 de Julho, Decreto Regulamentar nº 84/2007, de 5 de Novembro), a distribuir nos consulados em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, em Cabo-Verde.

Acresce ainda uma acção do ACIDI, que concebeu um folheto informativo que visa prestar um conjunto de informações úteis, prévias à formalização de pedido de visto, tendo por objectivo esclarecer todos os cidadãos que, no seu país de origem, pretendam ser informados acerca dos documentos e procedimentos necessários à entrada e permanência legais em Portugal. Nesse sentido, prevê-se a impressão de 12.000 exemplares do folheto. Este – em fase de actualização, adaptação, tendo em conta o local da sua distribuição, e tradução – irá ser distribuído nos seguintes consulados: Praia, Luanda, Brasil, Kiev, Nova Deli, sendo igualmente relevante a distribuição desta informação na China (Pequim e Xangai), Singapura, Bangucoque e Seul, nas seguintes línguas e quantidades: Português – 10.000; Ucraniano – 3.000; Inglês – 3.000.

<b>Prevenção em Portugal</b>			
<b>Medida</b>	<b>Entidades responsáveis pela execução</b>	<b>Estado de execução</b>	<b>Principais acções executadas</b>
1. Inserção de <i>links</i> nas páginas <i>web</i> das entidades governamentais, das ONG's e Associações de Imigrantes com trabalho desenvolvido na área do tráfico de seres humanos e das forças e serviços de segurança que remetam para informação de carácter factual e ao nível da prevenção sobre o tráfico de seres humanos.	MAI / MJ / PCM (CIG e ACIDI) / MNE / ONG's	Executada	Durante o mês de Outubro de 2008, por ocasião do dia europeu contra o Tráfico de Seres Humanos em que se desenvolveu uma campanha contra o tráfico de seres humanos, alguns serviços da <i>web</i> colocaram <i>banners</i> sobre a problemática do Tráfico de Seres Humanos.
2. Estabelecimento de protocolos com empresas criadoras de <i>sites</i> de Internet (nomeadamente servidores de <i>messenger</i> e <i>chats</i> ) por forma a criarem "caixas informativas", nos acessos de entrada às suas páginas, informando e prevenindo os/as seus/suas utilizadores/as para o perigo do tráfico.	ME / MCTES (UMIC)	Em execução	Em execução.
3. Criação de equipas de mediadores/as culturais para participar na divulgação de informação a imigrantes a residirem em Portugal acerca da problemática do tráfico, no trabalho de apoio, bem como no trabalho de consultoria às instituições que trabalham directa ou indirectamente com vítimas de tráfico.	PCM (ACIDI) / ME / MC/ ONG'S	Em execução	Realizou-se em 2008, formação dirigida a mediadores dos CNAI de Lisboa e do Porto (PCM/ACIDI).
4. Inserir a vertente do tráfico de seres humanos nos programas e técnicas de policiamento de proximidade, com o objectivo de favorecer a recolha de indícios favoráveis à detecção de situações de tráfico e a realização de acções de sensibilização, junto de grupos sociais mais vulneráveis e potenciais alvo de recrutamento.	MAI	Executada	Diversos cursos de formação no âmbito dos NMUME/NIAVE ao longo de 2008 e 2009, ministrados pela CIG, incluíram a temática relacionada com a prostituição e Tráfico de Seres Humanos.

No âmbito da prevenção, desta feita, em Portugal, outras acções foram também executadas. Relativamente à primeira medida, “inserção de *links* nas páginas web das entidades governamentais, das ONG’s e Associações de Imigrantes com trabalho desenvolvido na área do tráfico de seres humanos e das forças e serviços de segurança que remetam para informação de carácter factual e ao nível da prevenção sobre o tráfico de seres humanos” durante o mês de Outubro de 2008, por ocasião do dia europeu contra o Tráfico de Seres Humanos em que se desenvolveu uma campanha contra o tráfico de seres humanos, alguns serviços da web colocaram *banners* sobre a problemática do Tráfico de Seres Humanos<sup>26</sup>.

Ainda no domínio da informação disponibilizada na Internet, a medida 2 encontra-se em execução, segundo informação oficial. Trata-se do estabelecimento de protocolos com empresas criadoras de sites de Internet (nomeadamente servidores de *messenger* e *chats*) por forma a criarem “caixas informativas”, nos acessos de entrada às suas páginas, sobre o tráfico de seres humanos.

Para a realização da medida 3 – “Criação de equipas de mediadores/as culturais para participar na divulgação de informação a imigrantes a residirem em Portugal acerca da problemática do tráfico, no trabalho de apoio, bem como no trabalho de consultoria às instituições que trabalham directa ou indirectamente com vítimas de tráfico” – contribuiu a realização, em Novembro de 2008, de uma formação dirigida a mediadores dos CNAI de Lisboa e do Porto (PCM/ACIDI).

A medida 4 consiste em “inserir a vertente do tráfico de seres humanos nos programas e técnicas de policiamento de proximidade, com o objectivo de favorecer a recolha de indícios favoráveis à detecção de situações de tráfico e a realização de acções de sensibilização, junto de grupos sociais mais vulneráveis e potenciais alvo de recrutamento”. Esta medida faria, a nosso ver, um maior sentido se inserida no campo da formação, embora seja perceptível que se queira aqui

---

<sup>26</sup> Registaram-se 860 visitas entre Outubro e Dezembro de 2009 e 8044 visitas entre Janeiro e Maio de 2010.

sublinhar a importância dos órgãos de polícia criminal (OPC), em particular as chamadas polícias de proximidade, não apenas na investigação criminal e na repressão, mas também na prevenção.

Neste sentido, e no âmbito dos cursos de formação dos Núcleos de Mulheres e Menores (NMUME) da GNR, existe um módulo sobre prostituição e problemáticas associadas, no qual a vertente do Tráfico de Seres Humanos é abordada. No primeiro Relatório de Execução é-nos dito que GNR, PSP e SEF desenvolveram acções de formação relacionadas com a utilização do Guia Único de Registo (GUR): entre Julho de 2007 e Novembro de 2008, a GNR formou 37 elementos, a PSP 21 elementos e o SEF 14 elementos. Para além dessas acções de formação, os OPC dinamizaram varias acções de formação que tiveram como temática o tráfico de seres humanos. A PSP realizou um Curso de Formação de Formadores em Policiamento de Proximidade com um dia de formação (sete horas) no âmbito do tráfico de seres humanos, tendo sido formados 23 elementos (11 Oficiais e 12 Chefes); realizou, ainda, cinco acções de formação (três horas cada) de desdobramento da formação, sobre a temática tráfico de seres humanos, tendo como formandos dois Oficiais, dez Chefes e 34 Agentes. O SEF formou 40 elementos numa acção de formação sobre esta matéria e 47 numa formação específica relativa ao tráfico para fins de exploração laboral.

As 10 medidas englobadas na subárea “Sensibilizar” abordam alguns aspectos que entendemos deverem ser realçados. Desde logo, a realização de campanhas públicas para sensibilizar e consciencializar a sociedade para o problema do tráfico de seres humanos.

<b>Sensibilizar</b>			
<b>Medida</b>	<b>Entidades responsáveis pela execução</b>	<b>Estado de execução</b>	<b>Principais acções executadas</b>
1. Criação de uma campanha publicitária a estar presente em todos os transportes públicos a alertar para a necessidade de proteger as vítimas de tráfico e veiculando informação à sociedade em geral sobre a problemática do tráfico de seres humanos, enquadrando-a e caracterizando-a, permitindo igualmente saber como agir perante uma situação que pode consubstanciar-se como sendo de tráfico de seres humanos.	MAI / MJ / PCM (CIG e ACIDI) / MOPTC	Executada	Desenvolvimento da campanha “Não Estás à Venda”, em parceria com o Conselho da Europa, durante 2007 (MAI/SEF). Em Outubro de 2008 foi realizada uma campanha de sensibilização dirigida à sociedade em geral, tendo como objectivo o despertar de consciências para esta realidade. Esta campanha foi alicerçada num <i>spot</i> Televisivo, em inserções ao nível da rádio, das salas de cinema e em mupis espalhados por todo o país. Em finais de 2008 foi desenvolvida uma campanha no âmbito do Projecto CAIM.
2. Criação da Mensagem “Tolerância Zero” para a problemática do tráfico de seres humanos, através de campanhas e acções de sensibilização à comunidade em geral.	MAI, MJ, PCM (CIG e ACID), MDN, MEI (SET), GMCS	Executada	Em Outubro de 2008 foi realizada uma campanha de sensibilização dirigida à sociedade em geral, tendo como objectivo o despertar de consciências para esta realidade. Esta campanha foi alicerçada num <i>spot</i> Televisivo, em inserções ao nível da rádio, das salas de cinema e em mupis espalhados por todo o país. Em finais de 2008 foi desenvolvida uma campanha no âmbito do Projecto CAIM.
3. Apoiar a realização de filmes de ficção ou documentários que se centrem na problemática do tráfico de seres humanos, e que sejam produzidos e realizados com aconselhamento de peritos nesta matéria.	MC-ICA / PCM (CIG e ACIDI)	Em execução	Foi realizado um filme sobre a temática do Tráfico de Seres Humanos por parte da realizadora Teresa Vilaverde intitulado “Transe”. A APAV apresentou uma curta-metragem intitulada “As maltratadas” filme em que a temática do Tráfico foi abordada.
4. Colocação de anúncios informativos, em grande destaque,	MOPTC	Executada	Em Outubro de 2008 foi realizada uma campanha de

nas estradas portuguesas, principalmente em áreas que se sabem ser endémicas em prostituição, por forma a sensibilizar possíveis clientes de prostituição para a realidade desumana das vítimas de tráfico para fins de exploração sexual.			sensibilização dirigida à sociedade em geral, tendo como objectivo o despertar de consciências para esta realidade. Esta campanha foi alicerçada num <i>spot</i> Televisivo, em inserções ao nível da rádio, das salas de cinema e em mupis espalhados por todo o país. Em finais de 2008 foi desenvolvida uma campanha no âmbito do Projecto CAIM.
5. Elaboração de materiais informativos escritos que visem informar as pessoas que exercem prostituição acerca da problemática do tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual indicando características destas para uma mais fácil identificação e formas de apoio que poderão ser accionadas.	PCM (CIG) / ONG's	Executada	Em finais de 2008 foi desenvolvida uma campanha no âmbito do Projecto CAIM que visava informar sobre a problemática do tráfico de seres humanos.
6. Elaboração de materiais informativos escritos que visem informar as associações de imigrantes, ONG's e os CLAI acerca da problemática do tráfico de seres humanos para fins de exploração laboral indicando características destes para uma mais fácil identificação e formas de apoio que poderão ser accionadas.	PCM (ACIDI) / ONG's	Executada	Em finais de 2008 foi desenvolvida uma campanha no âmbito do Projecto CAIM que visava informar sobre a problemática do tráfico de seres humanos com todo o tipo de informação necessária.
7. Consciencialização da comunicação social na necessidade de lidar com esta temática de uma maneira que não promova o reforço de estereótipos, numa perspectiva de direitos humanos.	PCM (CIG e ACIDI) / GMCS	Em execução	Formação no âmbito do protocolo que a CIG tem com o CENJOR.
8. Apoiar no âmbito da disciplina de Educação Sexual o desenvolvimento de programas que promovam a tolerância zero contra a violência e discriminação de género.	ME / CONFAP / ANP / PCM	Não executada	-
9. Incentivar o espírito criativo dos/as alunos/as via a realização de trabalhos escolares sobre os direitos humanos, direitos das crianças e tráfico de seres humanos através dos órgãos directivos dos estabelecimentos de ensino.	ME / ANP	Executada	Diversas acções de sensibilização foram realizadas pela CIG nas escolas no âmbito do Tráfico de Seres Humanos. Nas escolas, foram e estão a ser desenvolvidas no âmbito da disciplina "Área de Projecto" iniciativas relacionadas com o tráfico de seres humanos.
10. Apoiar a realização de <i>workshops</i> e outras actividades em associações de jovens de carácter cultural e recreativo, desportivo, religioso (entre outras).	Associações de jovens de carácter	Em execução	Foram realizados diversos workshop em diversas localidades sobre a temática do tráfico de seres humanos.

	cultural e recreativo, desportivo, religioso, entre outras		
--	--	--	--

Em Novembro de 2007, foi lançada a campanha contra o tráfico de seres humanos do Conselho da Europa, com o tema “Não estás à venda”, cuja responsabilidade esteve a cargo do SEF. O objectivo da campanha centrou-se no combate ao tráfico de seres humanos, actuando ao nível da protecção das vítimas e na prevenção do crime. Esta campanha incluiu a publicação de um livro do Conselho da Europa, traduzido em língua portuguesa, editado pelo MAI, em banda desenhada com quatro histórias relatando situações relacionadas com o tráfico de seres humanos. Mencione-se que, de acordo com algumas pessoas entrevistadas da parte do SEF, esta medida não foi desenvolvida ao abrigo do I PNCTSH.

De acordo com o primeiro Relatório de Execução, foram várias as acções de sensibilização realizadas por todo o país sobre esta temática em que o público alvo foram essencialmente estudantes, profissionais da área da saúde e do social. Encontramo-nos, actualmente, a recolher dados que nos permitam analisar qualitativa e quantitativamente estas acções.

Durante o mês de Outubro de 2008, por ocasião do dia europeu contra o Tráfico de Seres Humanos, foi realizada uma nova campanha de sensibilização – com base num *spot* televisivo, em inserções ao nível da rádio, das salas de cinema e em mupis espalhados por todo o país - dirigida à sociedade em geral. Em finais de 2008 foi desenvolvida uma campanha no âmbito do Projecto CAIM sobre a temática do Tráfico de seres humanos.

Ainda no âmbito da medida 2, registam-se diversas acções empreendidas pelo Ministério da Defesa Nacional, nomeadamente, no que diz respeito à Marinha: (1) todas as ordens de movimentos de navios incluem instruções para a condução de acções no âmbito da segurança marítima, de forma a detectar, localizar e monitorizar, interceptar navios/embarcações presumivelmente envolvidas em actividades ilícitas do mar, como seja o tráfico de seres humanos; (2) as listas de verificação utilizadas na fiscalização de embarcações contemplam o controlo de passageiros e tripulantes, de forma a detectar imigrantes ilegais ou tráfico de seres humanos; (3) no âmbito do FRONTEX SÃO realizadas de acções de fiscalização na área da responsabilidade da Marinha, de forma continuada; (4) o exercício

SWORDFISH 2010 contempla a realização de acções de treino no combate ao tráfico de seres humanos; (5) a ordem de operações e as regras de empenhamento da Operação Ocean Shield (Somália) contemplam o combate ao tráfico de seres humanos na região; (6) todos os militares da Marinha recebem formação em matéria relacionadas com o tráfico de seres humanos em aulas, que incluem uma componente prática, de Direito Internacional Marítimo, nessa formação são também salientadas as obrigações decorrentes da Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada Transnacional e dos Protocolos Adicionais relativos à prevenção, repressão e à punição do tráfico de pessoas e contra o tráfico ilícito de migrantes por via terrestre, marítima e aérea; (7) a Marinha tem um protocolo com a PJ, desde 2003, relativo à troca de informação no combate, entre outros, ao tráfico de pessoas que se realiza por via marítima; (8) a Marinha coopera com o SEF no combate ao tráfico de pessoas.

No Exército, a difusão da mensagem aos militares é feita através dos meios de comunicação interna; bem como se registam esclarecimentos através de palestras, com particular ênfase às Forças Nacionais Destacadas e outras forças/indivíduos envolvidos em actividades fora do território nacional.

Também a Força Aérea em abordado esta temática com os militares alunos dos estabelecimentos de ensino militar, em geral, e com militares que integram missões internacionais, em particular. Por outro lado, a Força Aérea contribui, nos termos da lei, para a prevenção e combate às actividades ilícitas transnacionais, na qual se insere o tráfico de seres humanos através da vigilância e patrulhamento aéreo e marítimo do território nacional, participando regularmente, em exercícios com outros ramos das Forças Armadas nacionais e estrangeiras, este ramo efectua, também, acções coordenadas com as forças de segurança de investigação nacionais.

A medida 3 prevê o apoio à realização de filmes de ficção ou documentários que se centrem na problemática do tráfico de seres humanos, e que sejam produzidos e realizados com aconselhamento de peritos nesta matéria. A este propósito, foi realizado um filme sobre a temática do Tráfico de Seres Humanos por parte da

realizadora Teresa Vilaverde intitulado “Transe”, concluído em 2006 e apoiado pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual no valor de 648.500€. O Instituto do Cinema e do Audiovisual apoiou também a longa metragem “Alice” com o montante de 449.000€. Mais recentemente a APAV apresentou uma curta-metragem intitulada “As maltratadas” filme em que a temática do tráfico foi abordada.

A elaboração de materiais informativos escritos que visem informar as pessoas que exercem prostituição acerca da problemática do tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual indicando características destas para uma mais fácil identificação e formas de apoio que poderão ser accionadas foi executada em finais de 2008, tendo sido desenvolvida uma campanha no âmbito do Projecto CAIM que visava informar sobre a problemática do tráfico de seres humanos.

Assim, surge como crucial a distribuição de materiais informativos junto das populações mais vulneráveis ao tráfico, como sejam, por exemplo, as pessoas que trabalham na prostituição (medidas 4 e 5). De facto, as acções de prevenção devem ser dirigidas com particular ênfase a populações de que as vítimas de tráfico sejam uma subpopulação, nomeadamente em áreas em que é sabido existir tráfico, como na prostituição ou entre os trabalhadores migrantes. (Brunovskis e Tyldum, 2005: 26).

Quanto à elaboração de materiais informativos escritos que visem informar as associações de imigrantes, ONG’s e os CLAI acerca da problemática do tráfico de seres humanos para fins de exploração laboral indicando características destes para uma mais fácil identificação e formas de apoio que poderão ser accionadas, em finais de 2008 foi desenvolvida uma campanha no âmbito do Projecto CAIM que visava informar sobre a problemática do tráfico de seres humanos com todo o tipo de informação necessária.

O ACIDI já estabeleceu contactos com a Autoridade para as Condições do Trabalho, tendo solicitado a sua colaboração na concepção do conteúdo destes materiais, atentas especiais competências desta entidade, tendo em vista a satisfação do

objectivo desta medida, da forma mais adequada e eficaz. Prevê-se a impressão total de 40.000 exemplares, em português, inglês e chinês e russo.

A medida 7, referente à necessidade de sensibilizar os *media* de forma a lidarem com estas matérias sem recurso a estereótipos, merece igualmente a nossa especial atenção. São inúmeros os estudos que, nos últimos anos, nos dão conta da influência dos *media* na realidade social, na transformação de assuntos em problemas políticos e na formação de públicos. A maior ou menor intensidade de tal influência está envolta em grande polémica, com algumas opiniões a evidenciarem o seu determinismo no desenrolar das várias problemáticas sociais (v.g. Braudillard, 2004 e Gitlin, 2002, 2003) e outras a sustentarem que os *media* constituem somente uma das possíveis influências sobre a percepção da realidade social (v.g., Schudson, 2003).

O ACIDI atribuiu, pela 2ª vez, o Prémio de Jornalismo sobre “Direitos Humanos e Integração”. Esta iniciativa enquadrou-se, também, no âmbito da implementação do Plano para a Integração dos Imigrantes. O prémio foi atribuído ao melhor trabalho realizado em 2008 por profissionais da comunicação social sobre a promoção e defesa dos direitos humanos e integração, cujo contributo para a protecção, incremento e consciencialização da diversidade e diálogo interculturais, foi considerado relevante. O Prémio contemplou as seguintes modalidades: (1) um Prémio do Diálogo Intercultural, no valor de 5.000 Euros, a atribuir ao melhor trabalho sobre esta temática, publicado ou transmitido na imprensa, na rádio ou nos meios audiovisuais; (2) três prémios, no valor de 3.000 Euros cada, a atribuir aos melhores trabalhos sobre a temática geral dos direitos humanos e integração, nas seguintes categorias: imprensa, rádio e meios audiovisuais. O prazo para apresentação das candidaturas decorreu até ao dia 31 de Julho de 2009. A divulgação dos premiados, bem como a entrega dos prémios, ocorreu no dia 21 de Dezembro, no Palácio Foz.

A medida 8 – “Apoiar no âmbito da disciplina de Educação Sexual o desenvolvimento de programas que promovam a tolerância zero contra a violência e discriminação de género” – que visa englobar a questão do tráfico de seres

humanos nos conteúdos programáticos de uma disciplina que, entre outros factores, deve educar para a não discriminação de género, consistindo numa medida ainda não executada e que seria, pensamos nós, de fácil realização.

O incentivo ao espírito criativo dos/as alunos/as via a realização de trabalhos escolares sobre os direitos humanos, direitos das crianças e tráfico de seres humanos através dos órgãos directivos dos estabelecimentos de ensino consiste numa medida executada através de diversas acções de sensibilização, conforme consta dos planos de actividades da CIG. Por outro lado, na disciplina Área de Projecto, estão a realizar-se em algumas escolas iniciativas relacionadas com o tráfico de seres humanos.

Finalmente, foram realizados diversos *workshops* em diversas localidades sobre a temática do tráfico de seres humanos, designadamente em associações de jovens de carácter cultural e recreativo, desportivo, religioso.

Passando agora às medidas relacionadas com a formação, são sete referentes à formação inicial e duas relativas à formação contínua.

<b>Formação Inicial</b>			
<b>Medida</b>	<b>Entidades responsáveis pela execução</b>	<b>Estado de execução</b>	<b>Principais acções executadas</b>
1. Criação de módulos disciplinares sobre o tráfico de seres humanos nos curricula académicos dos cursos pertencentes às ciências humanas, sociais e criminais.	MCTES, MAI	Executada	No âmbito dos cursos do NMUME/NIAVE, foi incluído Módulo relacionado com o tráfico de seres humanos.
2. Desenvolvimento de programas de formação para mediadores/as culturais, que contemplem as valências da prevenção, apoio e consultoria às instituições que trabalham directa ou indirectamente com vítimas de tráfico.	PCM (ACIDI) / MTSS	Executada	Realizou-se em 2008, formação dirigida a mediadores dos CNAI de Lisboa e do Porto (PCM/ACIDI) que contemplaram a temática da prevenção, do apoio e consultoria às instituições que trabalham directa ou indirectamente com vítimas de tráfico.
3. Formação aos/às magistrados/as e às forças e serviços de segurança acerca de metodologias de atendimento a vítimas de tráfico e do suporte emocional.	MAI/MTSS / MJ / PGR	Executada	Foi dinamizada uma acção de formação em Junho de 2009 dirigida a magistrados sobre a temática do Tráfico de Seres Humanos. Ao longo de do ano de 2008 e 2009 foram realizadas diversas acções dirigidas a OPC.
4. Promoção de uma formação especializada a profissionais das ciências sociais e humanas que têm contacto com vítimas de tráfico de seres humanos, e trabalhem em serviços nas áreas da saúde e social, por forma a garantir a compreensão das idiosincrasias das características das vítimas de tráfico, as suas complexidades, as suas necessidade. Esta formação também lhes deverá permitir conhecerem medidas legais de apoio e integração, bem como estruturas a accionar quando em contacto com potenciais situações de tráfico, assim como estratégias para assegurar um serviço apropriado e imediato.	PCM (CIG e ACIDI) / MS/ MTSS	Executada	Incorporação dos produtos do CAIM pelas ONG's tendo-se realizado 2 Workshops (Porto e Lisboa), onde foram envolvidas todas as ONG's, IPSS, com intervenções mais ou menos directas na área do TSH. Experiência piloto em 5 Distritos para consolidação da Rede de Apoio e Protecção às Vítimas de Tráfico, através da dinamização e aplicação do modelo de Sinalização-Identificação-Integração das vítimas de tráfico, pelas vantagens de uniformização de procedimentos, em rede, e de possibilidade de diagnóstico relativamente à problemática do TSH.
5. Criação de cursos de formação, dirigidos a organizações específicas, como Sindicatos, Associações Patronais, Autoridade para as Condições do Trabalho, Associações de Imigrantes.	MTSS / PCM (CIG e ACIDI)	Executada	Efectuadas acções de formação internas para inspectores e técnicos de contra-ordenação; Tradução do Guia de Acção Inspectiva da OIT - " <i>Trabalho Forçado e Tráfico de Seres Humanos</i> ", de Beate Andrees

			(base para a formação e sensibilização dos inspectores) (MTSS/ACT). Em 2010 foram realizados 3 cursos de formação (em Lisboa, Aveiro e Porto) dirigidos a inspectores da ACT - a coordenação esteve a cargo do OTSH e a CIG participou na dinamização dos mesmos.
6. Adopção de requisitos especiais e de excepção para vítimas de tráfico de seres humanos, para a selecção de formandos/as, ao nível do IEFP, tomando em consideração o seu estatuto de vítimas de tráfico.	MTSS	Em Execução	Por via do CAP estão a ser diligenciados mecanismos de apoio no âmbito do IEFP bem como através dos cursos financiados no âmbito do POPH.
7. Assegurar a produção de um manual de formação policial contendo o enquadramento dos fenómenos do tráfico, nas suas diferentes dimensões, numa visão de orientação para a acção.	MAI	Em Execução	Em fase final de tradução técnica do Manual contra o Tráfico de Seres Humanos para profissionais do sistema penal - UNODC.

Em primeiro lugar, a criação de módulos disciplinares sobre o tráfico de seres humanos nos currícula académicos dos cursos pertencentes às ciências humanas, sociais e criminais, no âmbito dos cursos do NMUME/NIAVE, foi incluído um módulo relacionado com o tráfico de seres humanos.

No que diz respeito ao desenvolvimento de programas de formação para mediadores/as culturais, que contemplem as valências da prevenção, apoio e consultoria às instituições que trabalham directa ou indirectamente com vítimas de tráfico, realizou-se em 2008, formação dirigida a mediadores dos CNAI de Lisboa e do Porto (PCM/ACIDI) que contemplaram a temática da prevenção, do apoio e consultoria às instituições que trabalham directa ou indirectamente com vítimas de tráfico. No caso do MTSS, procedeu-se à identificação de um facilitador para a área do tráfico de seres humanos nos diversos Centros Distritais da Segurança Social.

A formação aos/às magistrados/as e às forças e serviços de segurança acerca de metodologias de atendimento a vítimas de tráfico e do suporte emocional foi executada através da dinamização de uma acção de formação em Junho de 2009 dirigida a magistrados sobre a temática do Tráfico de Seres Humanos<sup>27</sup>, também ao longo de 2008 e 2009 foram realizadas diversas acções dirigidas a OPC<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> O encontro de cariz formativo teve lugar nos dias 18 e 19 de Junho, no Hotel Ipanema Park, no Porto. Com a duração de 12 horas e a participação de 14 magistrados/as do Ministério Público e 1 Juiz, a formação foi dinamizada por peritos/as nacionais e internacionais: o magistrado italiano, David Mancini, de forma a abordar questões relativas à experiência italiana, considerada uma boa prática, na condução judicial de processos de Tráfico de Seres Humanos; a Dra. Helena Fazenda sobre a aplicação da Convenção do Conselho da Europa nos sistemas jurídicos nacionais; e ainda um painel multidisciplinar de especialistas nacionais na intervenção e combate ao Tráfico de Seres Humanos, o qual contou com a presença de inspetores do SEF e da PJ, do responsável do Observatório do Tráfico de Seres Humanos e do coordenador do I Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos.

<sup>28</sup> No dia 02 de Abril de 2009, nas instalações da DGAI, em Lisboa, a Parceria de Desenvolvimento do Projecto CAIM reuniu com os responsáveis pelas questões do TSH das forças policiais com competências para investigação. Estiveram presentes a APF, a CIG, a DGAI, o OTSH, a PSP, a GNR e o SEF. Neste encontro, promovido com o objectivo de disseminação dos produtos e práticas actuais de intervenção, foram debatidas dificuldades, pontos fortes e estratégias de melhoria na implementação do modelo de S-I-I, sendo também feita uma apresentação do funcionamento da

A promoção de uma formação especializada a profissionais das ciências sociais e humanas que têm contacto com vítimas de tráfico de seres humanos, e trabalhem em serviços nas áreas da saúde e social foi executada com base na incorporação dos produtos do CAIM pelas ONG's tendo-se realizado 2 *workshops* (Porto e Lisboa), onde foram envolvidas todas as ONG's, IPSS, com intervenções mais ou menos directas na área do TSH.

Ainda no âmbito da medida 4, a Segurança Social promoveu, em 2008, a realização de um Encontro Nacional com os centros distritais dirigido aos Directores de Unidade, quer dos centros distritais, quer do Departamento de Desenvolvimento Social, tendo contado com a participação de 22 pessoas. Realizou também 5 encontros distritais dirigidos a entidades aderentes das redes sociais, com intervenção directa nesta área, nomeadamente centros de saúde, formas de segurança, centros de emprego, instituições de imigrantes, governos civis, etc., com cerca de 200 participantes. Finalmente, ainda em 2008, 7 técnicos da Linha Nacional de Emergência Social (LNES) e dos centros distritais participaram numa acção de formação dirigida para os técnicos das ONG.

Em 2009, ocorreu o 2º Encontro nacional de facilitadores dos centros distritais, integrado no âmbito de uma reunião inter-núcleos, tendo contado com 27 participantes. Realizou-se também uma acção de formação dirigida aos técnicos da Linha Nacional de Emergência Social, com um total de 18 participantes. Finalmente, deve ainda mencionar-se uma sessão de sensibilização na Plataforma supraconcelhias da rede social no distrito de Coimbra.

Dentro das competências da DGACCP (MNE), tem sido administrada formação específica, tanto para os chefes dos postos consulares, como para os seus funcionários, para que no momento em que qualquer cidadão solicite um pedido de visto, estejam em condições de identificar possíveis fontes de tráfico de seres humanos (sejam organizações, sejam pessoas individualizadas ou grupos).

---

RAPVT e implicação dos OPC na mesma. Os técnicos do CAIM ministraram, ainda, uma acção de formação para OPC, nos dias 16 e 17 de Dezembro – Lisboa.

Deve ainda mencionar-se a experiência piloto em 5 Distritos para consolidação da Rede de Apoio e Protecção às Vítimas de Tráfico, através da dinamização e aplicação do modelo de Sinalização-Identificação-Integração das vítimas de tráfico, pelas vantagens de uniformização de procedimentos, em rede, e de possibilidade de diagnóstico relativamente à problemática do TSH. Para tal, no âmbito do projecto CAIM (CIG, MTSS/ISS, DGAI, APF, SCML) foram dinamizados 5 encontros (centros distritais piloto - Guarda, Lisboa, Aveiro, Braga e Bragança) com a participação das entidades com intervenções sobre o problema do TSH (ONG's, OPC, Instituições públicas, CLAIs, Associações de Imigrantes etc.).

Outras entidades referidas no I PNCTSH no âmbito da formação inicial são os sindicatos, as associações patronais, a Autoridade para as Condições do Trabalho e as associações de imigrantes. Neste particular, foram efectuadas acções de formação internas para inspectores e técnicos de contra-ordenação.

Em 2009 realizou-se um *workshop* subordinado ao trabalho forçado e ao tráfico de seres humanos, organizado conjuntamente pela ACT e pela OIT, no qual participaram 30 inspectores do trabalho. Foram levadas a cabo, em 2010, 3 sessões de sensibilização e formação (em Lisboa, Aveiro e Porto) para o fenómeno do tráfico de seres humanos para exploração laboral que envolveram 65 inspectores do trabalho provenientes dos serviços desconcentrados da ACT. Estas acções foram promovidas conjuntamente com o OTSH. No âmbito desta formação inicial, ocorrida em 2009/2010, dos 150 inspectores do trabalho estagiários que integraram a ACT houve também uma sensibilização inicial para o fenómeno. Ainda no sentido de qualificar os inspectores do trabalho nesta temática, destaca-se a tradução do “Guia de Acção Inspectiva da OIT – Trabalho Forçado e Tráfico de Seres Humanos”, de Beate Andrees (base para a formação e sensibilização dos inspectores) (MTSS/ACT).

A medida 6 consiste na adopção de requisitos especiais e de excepção para vítimas de tráfico de seres humanos, para a selecção de formandos/as, ao nível do IEFP, tomando em consideração o seu estatuto de vítimas de tráfico. Esta medida está

em execução; por via do CAP estão a ser diligenciados mecanismos de apoio no âmbito do IEFPP bem como através dos cursos financiados no âmbito do POPH.

Finalmente, tanto quanto conseguimos apurar, está em fase final de tradução técnica o Manual contra o Tráfico de Seres Humanos para profissionais do sistema penal – UNODC, assegurando assim a produção, por parte do OTSH, de um manual de formação policial contendo o enquadramento dos fenómenos do tráfico, nas suas diferentes dimensões, numa visão de orientação para a acção.

O trabalho de formação desenvolvido junto de ONG e associações, estatais e não estatais, parece ter aqui um peso preponderante, sendo este, aliás, um trabalho já iniciado no âmbito do projecto CAIM. É o caso da incorporação dos produtos do CAIM pelas ONG para consolidação da Rede de Apoio e Protecção às Vítimas de Tráfico (RAPVT), tendo-se realizado dois Workshops (no Porto e em Lisboa), onde foram envolvidas todas as ONG e IPSS, com intervenções mais ou menos directas na área do tráfico de seres humanos. Para além das ONG foram ainda envolvidos os Centros Distritais do Instituto de Segurança Social na consolidação da RAPVT para permitir a incorporação do modelo de Sinalização-Identificação-Integração e do Kit pedagógico de apoio à formação e sua readaptação ao nível das diferentes regiões. Promoveu-se um encontro com responsáveis de todos os Centros Distritais (18), no qual foram dados a conhecer os produtos do projecto CAIM e as estratégias para a sua disseminação. Acresce que para a implementação da RAPVT foi desenvolvida uma experiência piloto em cinco distritos, procurando-se uniformizar procedimentos. Para tal, no âmbito do projecto CAIM foram dinamizados cinco encontros nos centros distritais piloto - Guarda, Lisboa, Aveiro, Braga e Bragança - com a participação das diversas interfaces com intervenção nesta matéria (ONG, OPC, Instituições públicas, CLAIs, Associações de Imigrantes etc.). Veremos no capítulo seguinte que algumas opiniões vão no sentido de que são necessárias medidas mais vincadas de consolidação da rede.

Para além da formação dada no âmbito da implementação da RAPVT, outras acções são mencionadas nos documentos acima referidos: a convite dos Colégios do

Instituto das Religiosas do Sagrado Coração de Maria, a CIG e o ACIDI associaram-se às Jornadas Pedagógicas subordinadas ao tema “Tráfico Humano”, nomeadamente num painel e em dois *Wokshops* temáticos; foram desenvolvidas, através da Bolsa de Formadores do ACIDI, várias acções de sensibilização/informação, nas quais também se suscitaram questões relativas à temática do tráfico de seres humanos; foram efectuadas, ainda nesta área, diversas acções de formação internas para inspectores e técnicos de contra-ordenação sobre tráfico de seres humanos; foi efectuada a Tradução do Guia de Acção Inspectiva da OIT – “Trabalho Forçado e Tráfico de Seres Humanos”, que serviu de base para a formação e sensibilização dos inspectores); a CIG participou, a convite, em duas acções de formação a convite da Comissão da CIRP (Conferência dos Institutos Religiosos de Portugal): numa formação subordinada ao tema “O Tráfico de Pessoas. Que respostas?” e, no âmbito do Dia Europeu Contra o Tráfico de Pessoas, na Jornada Nacional de Formação acerca desta temática, numa mesa redonda com uma apresentação denominada “Tráfico e Género”.

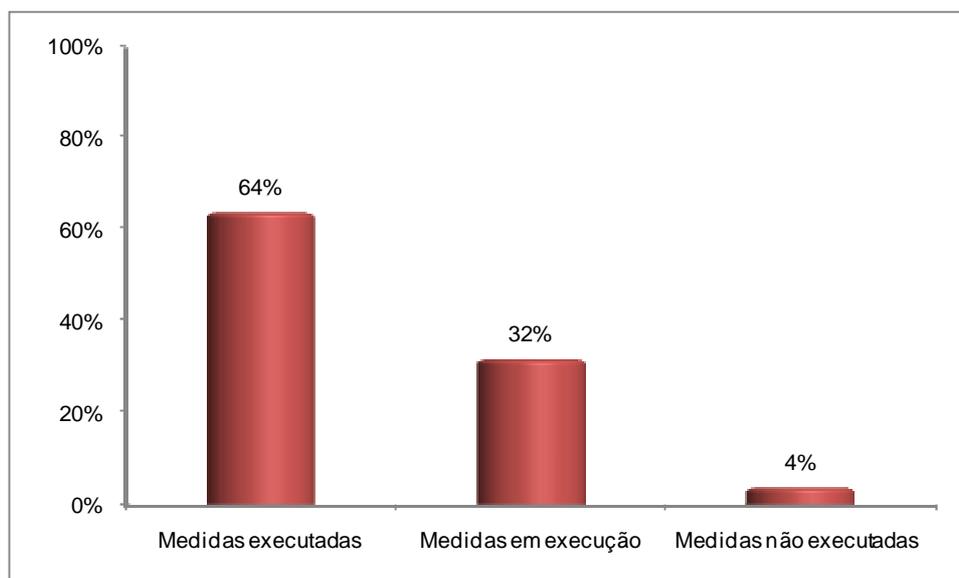
<b>Formação Contínua</b>			
<b>Medida</b>	<b>Entidades responsáveis pela execução</b>	<b>Estado de execução</b>	<b>Principais acções executadas</b>
1. Promoção de cursos de formação contínua a todos/as os/as profissionais ou organizações da sociedade civil que estejam a trabalhar directa ou indirectamente com vítimas de tráfico sobre as características e dinâmicas mais recentes desta problemática, bem como renovadas formas e metodologias de actuação.	PCM (CIG e ACIDI) / MAI / MS / MTSS / ME	Executada	Decorrente das actividades da CIG, foram realizadas diversas acções de formação ao longo do ano de 2009 dirigidas a técnicos do LNES, da SCML, técnicos de ONG. Todas estas acções de sensibilização estão inseridas no relatório de actividades da CIG-DRN.
2. Incluir na Formação dos quadros policiais a frequência dos cursos da Academia Europeia de Policia (CEPOL), bem como de estruturas da ONU e da OSCE	MAI	Em Execução	Participação dos diversos OPC em acções promovidas pelas entidades citadas.

A formação contínua foi identificada no decurso do nosso trabalho de campo, por diversas entidades, como uma área de execução frugal. De facto, muitos dos nossos/as entrevistados/as reconhecem algum esforço em termos de formação inicial mas apontam também a necessidade urgente de se apostar mais em formação contínua, sob pena de não se acompanhar os desenvolvimentos e actualizações frequentes que o fenómeno vai vivenciando.

A primeira medida da formação contínua “Promoção de cursos de formação contínua a todos/as os/as profissionais ou organizações da sociedade civil que estejam a trabalhar directa ou indirectamente com vítimas de tráfico sobre as características e dinâmicas mais recentes desta problemática, bem como renovadas formas e metodologias de actuação” foi executada. A este propósito, refira-se o exemplo do I Congresso de TSH e Criminalidade Violenta, promovido pela CIG e pela PJ, em 12 e 13 de Fevereiro de 2009, em que participaram 23 elementos da PSP, 14 elementos da GNR e 19 elementos do SEF. Por outro lado, confira-se o exemplo de três acções de formação destinadas aos inspectores da ACT com vista à promoção da existência de um mecanismo de sinalização-identificação e integração das vítimas de TSH e dos mecanismos nacionais existentes que estes profissionais podem utilizar, em que participaram 53 inspectores.

No que especificamente diz respeito à formação dos quadros policiais, prevê-se a frequência dos cursos da Academia Europeia de Policia (CEPOL), bem como de estruturas da ONU e da OSCE. Esta medida encontra-se em execução, registando-se a participação dos diversos OPC em acções promovidas por aquelas entidades.

Conforme referimos anteriormente, seria importante dispor de mais informação sobre estas diversas acções de formação para se medir o grau de concretização das medidas definidas no Plano.

**Gráfico 2 - Área Estratégica de Intervenção 2: Prevenir, sensibilizar e formar**

Fonte: OPJ, 2010.

A área estratégica de intervenção 2 conta com 25 medidas previstas, das quais 16 foram executadas, 8 estão em execução e 1 medida não foi executada. Recorde-se que a medida não executada consiste no apoio, no âmbito da disciplina de Educação Sexual, ao desenvolvimento de programas que promovam a tolerância zero contra a violência e discriminação de género. Trata-se, como já se referiu, de uma medida de extrema importância por se dirigir a um público jovem em que é imprescindível investir em termos de sensibilização e mesmo prevenção.

### **3. ÁREA ESTRATÉGICA DE INTERVENÇÃO 3 – PROTEGER, APOIAR E INTEGRAR**

Nos últimos anos, diversos países têm vindo a desenvolver instrumentos no sentido de efectivar e dotar de maior eficácia o apoio dado às pessoas que se encontram numa situação de tráfico. São 21 as medidas incorporadas nesta área de intervenção estruturante, entre as quais encontramos a necessidade de concessão

de uma autorização de residência, o apoio psicológico e jurídico, o acesso a programas oficiais para a inserção da vítima na vida social e a possibilidade do retorno voluntário e securizante ao seu país de origem, e garantir mecanismos mais adequados de protecção às testemunhas em sede de investigação/processo judicial. A execução destas medidas é da responsabilidade das seguintes entidades: CIG, PCM, MAI, MJ, MCTES, MS, MTSS, MEI, MNE, ME, MC, MOPTC, Ordem dos Advogados (OA), ACIDI, Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR) e ONG.

### Área Estratégica de Intervenção 3 — Proteger, apoiar e integrar

<b>Proteger</b>			
<b>Medida</b>	<b>Entidades responsáveis pela execução</b>	<b>Estado de execução</b>	<b>Principais acções executadas</b>
1. Concessão imediata de um período de reflexão para as potenciais vítimas de tráfico, com um mínimo de 30 dias e um máximo de 60 dias, durante o qual poderá decidir se deseja ou não cooperar com as autoridades, não podendo nesse período ser expulsa do País.	MJ / MAI	Executada	Através da Lei nº 23/2007, de 4 de Julho – Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional - artigo 111º.
2. Previsão legal de criação de uma Comissão de Avaliação, a qual promoverá a avaliação e identificação das pessoas que são efectivamente vítimas de tráfico durante o período de acolhimento de emergência.	MAI / MJ / PCM (CIG e ACIDI)	Executada	Essa Comissão existe no âmbito do Observatório do Tráfico de Seres Humanos o qual procede à confirmação/identificação das situações que sejam sinalizadas por via dos GUR ou do GS.
3. Garantir todos os meios de protecção às potenciais testemunhas e seus/as familiares, através da aplicação da Lei n.º 93/99 de 14 de Julho – aplicação de medidas para protecção de testemunhas em processo penal - através da implementação de programas especiais de segurança.	MJ / MAI	Executada	Medida aplicada por via do estatuído na Lei que concede medidas para protecção de testemunhas em processo penal - Lei n.º 93/99 de 14 de Julho que recentemente foi alterada pelo DL 227/2009, de 14 de Setembro.

A sub-área “Proteger” conta com três medidas, todas executadas.

Como medida 1, o Plano define a “Concessão imediata de um período de reflexão para as potenciais vítimas de tráfico, com um mínimo de 30 dias e um máximo de 60 dias, durante o qual poderá decidir se deseja ou não cooperar com as autoridades, não podendo nesse período ser expulsa do País. A APF, através da equipa multidisciplinar do CAP proporcionou às vítimas identificadas e acolhidas a informação acerca dos seus direitos e deveres, procedimentos, normas e actuações, bem como o acompanhamento e apoios fundamentais para uma tomada de decisão consciente e informada. Os técnicos desta equipa articulam de forma directa com os OPC e entidade sinalizadora, de forma a garantir que o tempo de reflexão seja o mais adequado para cada vítima e ajustado às suas necessidades, escolhas, problemáticas e vivências. É garantido no decorrer do mesmo que a pessoa em causa possa aceder a todos os cuidados necessários, informação pertinente e um suporte técnico permanente capaz de proporcionar uma estabilização psico-emocional.

A medida 2 – Previsão legal de criação de uma Comissão de Avaliação, a qual promoverá a avaliação e identificação das pessoas que são efectivamente vítimas de tráfico durante o período de acolhimento de emergência – encontra-se executada graças à Comissão, no âmbito do Observatório do Tráfico de Seres Humanos, a qual procede à confirmação/identificação das situações que sejam sinalizadas por via do GUR ou do GS.

Finalmente, a medida 3, que visa garantir todos os meios de protecção às potenciais testemunhas e seus/suas familiares, através da aplicação da Lei n.º 93/99 de 14 de Julho – aplicação de medidas para protecção de testemunhas em processo penal – e da implementação de programas especiais de segurança, foi aplicada pelo SEF a uma situação, de acordo com o artigo 109º (n.º 23 da Lei de Estrangeiros). Por outro lado, deve ainda mencionar-se o estatuído na Lei que concede medidas para protecção de testemunhas em processo penal - Lei n.º 93/99 de 14 de Julho que foi alterada pelo DL 227/2009, de 14 de Setembro.

<b>Apoiar</b>			
<b>Medida</b>	<b>Entidades responsáveis pela execução</b>	<b>Estado de execução</b>	<b>Principais acções executadas</b>
1. Previsão Legal de concessão de uma autorização de residência temporária com a duração de um ano a vítimas de tráfico. Essa autorização poderá ser concedida independentemente da sua colaboração ou interesse para a investigação/processo, atendendo em especial a alguma situação de vulnerabilidade que permita concluir pela não razoabilidade do seu regresso ao país de origem.	MAI / MJ / PCM (CIG e ACIDI)/ MTSS	Executada	Através da Lei nº 23/2007, de 4 de Julho – Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional - artigo 109º.
2. Criação de um Serviço Telefónico de Apoio e Informação a Vítimas de tráfico de seres humanos.	PCM (ACIDI)	Executada	Desenvolvido de forma não autonomizada pelo pela linha SOS Imigrante. Receberam formação específica para este atendimento especializado a vítimas de tráfico. Existe igualmente a linha telefónica da equipa multidisciplinar.
3. Estabelecimento de parcerias com instituições públicas e privadas, com acordos de cooperação com o Estado, para acolhimento de situações de tráfico de seres humanos.	MTSS	Executada	Celebrado o protocolo entre PCM, MAI, MJ, MTSS e APF, (Dia 2 de Julho) com vista a garantir a sustentabilidade da Casa de Acolhimento – CAP.
4. Assegurar no imediato o acesso à Embaixada ou Consulado do País do qual a pessoa traficada é cidadã. Não havendo essa possibilidade, pela inexistência destes serviços em Portugal, assegurar o acesso à representação diplomática do País de origem.	MNE	Em execução	Por via do CAP, as diligências no sentido de desenvolver medidas de intervenção/apoio das Embaixadas ou Consulados são efectuadas.
5. Promover uma mais eficaz articulação com os Oficiais de Ligação do MAI e MJ na troca de informação quanto aos países de origem.	MAI / MJ	Em execução	Existe actualmente uma rede de oficiais de ligação que estão localizados nos seguintes países: Brasil, Angola, S. Tomé, Moçambique, Senegal, Ucrânia e Rússia.
6. Divulgação às pessoas traficadas de informações sobre os direitos que têm assegurados em termos legais e sobre quais os procedimentos disponíveis para pedir indemnização pelo facto de ter sido vítima de tráfico.	MAI / MJ / PCM (CIG e ACIDI)	Executada	Através da Lei nº 23/2007, de 4 de Julho – Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional Lei da Imigração - artigo 110º (Obrigatoriedade de informação dos direitos previstos na lei).
7. Concessão de advogado oficioso a partir do momento de	MJ / MTSS/OA	Executada	Por via do apoio judicial do regime jurídico do acesso ao direito

atribuição de estatuto de vítima de tráfico e de um tradutor competente e com qualificações.			e aos tribunais consagrado na Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho (revista e actualizada).
8. Fornecer cuidados médicos e psicológicos, sociais e jurídicos adequados, confidenciais e gratuitos.	MS / MTSS / PCM (CIG e ACIDI); ONG'S	Executada	Através da Lei nº 23/2007, de 4 de Julho – Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional Lei da Imigração - artigos 112º e 113º. Protocolo quadripartido para a criação do CAP.
9. Diligenciar medidas especiais de promoção dos direitos e de protecção a crianças e jovens vítimas de tráfico, tendo especial enfoque na sua segurança, saúde e desenvolvimento integral, em articulação com outras estratégias nacionais que abranjam os mesmos destinatários.	MJ / MTSS / CNPCJR /	Em execução	Por via da Lei de protecção de crianças e jovens e em articulação com diversos Planos de Acção como o PNAI e o PII.
10. Criação de um guia de boas práticas a ser utilizado por organizações governamentais e não governamentais que prestem apoio a vítimas de tráfico.	PCM (CIG) / ONG's	Executada	Construção de um Guia – Sinalização, Identificação e Integração de mulheres vítimas de tráfico para fins de exploração sexual – no âmbito do projecto CAIM.
11. Criação de equipas multidisciplinares, que contemplem as valências da psicologia, jurídica e mediação cultural, que sirvam de intermediárias e sejam promotoras de uma estabilização psico-emocional das vítimas por forma a prestarem um apoio imediato e a assegurarem a não revitimização da vítima de tráfico.	PCM (CIG e ACIDI) / MTSS/ ONG's	Executada	Criação de equipa multidisciplinar no âmbito da intervenção e articulação com o CAP.
12. Assegurar que a protecção e assistência à vítima deverão ser estendidas a cônjuge ou companheiro/a, ascendentes, descendentes e dependentes que tenham convivência habitual com a vítima.	PCM (CIG e ACIDI)/MAI/MJ	Executada	Decreto-lei 268/2007 de 05 de Novembro (artigo único).
13. Estimular o desenvolvimento de boas práticas entre as forças e os serviços de segurança e as ONG's na protecção e apoio às situações de tráfico de seres humanos, nomeadamente através da criação de uma base de dados de todas as instituições que poderão prestar apoio/acolhimento às vítimas de tráfico.	PCM/MAI / MJ / ONG's	Executada	Realização de fóruns de trabalho em 2008, 2009 que envolveram a participação de ONG e OPC no sentido de uma reflexão e melhor articulação entre esses agentes. Está em fase de conclusão a base de dados online com os recursos de apoio a vítimas de tráfico (OTSH).
14. Estabelecimento de protocolos com várias organizações não governamentais em países de origem das vítimas de tráfico detectadas em Portugal, por forma	MAI / MJ / MNE	Em execução	No âmbito do projecto TRM - Transnational Referral Mechanisms - foi criado um sistema de intervenção e apoio a vítimas de tráfico entre países de origem e destino, englobando

a, caso seja sua intenção o regresso ao seu país de origem, assegurar assim a sua protecção e a continuação da prestação de cuidados caso sejam necessários.			um dos <i>Standard Operational Procedures</i> o regresso ao país de origem. Para o efeito, e decorrente do projecto existe uma lista de contactos privilegiados ao nível de ONG e OPC.
15. Desenvolvimento de um modelo de apoio ao retorno voluntário ao país de origem.	PCM (CIG e ACIDI) / MAI / MJ	Em execução	Por via do CAP, os processos de apoio ao retorno voluntário estão a ser consolidados com o apoio da OIM.

A medida 1 da subárea “Apoiar” implica a “Previsão Legal de concessão de uma autorização de residência temporária com a duração de um ano a vítimas de tráfico”. A Lei nº 23/2007, de 4 de Julho, parte do pressuposto essencial de que o tráfico de seres humanos e as acções de auxílio à imigração ilegal constituem violações inaceitáveis dos direitos humanos, colocando a vítima no âmbito de uma protecção peculiar e rigorosa por parte do Estado. O objectivo central da lei foi o de criar condições para que Portugal deixe de ser um país de destino de pessoas traficadas. Na prossecução deste objectivo esta Lei prevê um agravamento da pena do crime de auxílio à imigração ilegal, com punição de pena de prisão entre dois e oito anos para os agentes que transportem ou mantenham o cidadão estrangeiro em condições desumanas, colocando em risco a sua vida ou provocando-lhe ofensa à integridade física ou morte.

Uma das grandes inovações legislativas diz respeito à previsão de um regime especial para a autorização de residência a vítimas de tráfico de pessoas ou de acção de auxílio à imigração ilegal. Esta regulamentação legislativa deriva da necessidade de se proceder à transposição para o nosso ordenamento jurídico da Directiva n.º 2004/81/CE do Conselho da UE, de 29 de Abril de 2004, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes. A autorização de residência é concedida “ao cidadão estrangeiro que seja ou tenha sido vítima de infracções penais ligadas ao tráfico de pessoas ou ao auxílio à imigração ilegal, mesmo que tenha entrado ilegalmente no país ou não preencha as condições de concessão de autorização de residência”. Contudo, a fim de tornar eficaz a investigação criminal neste domínio e maximizar os meios de prova necessários para a condenação deste tipo de crimes, aquele diploma exige um conjunto de requisitos para a concessão da autorização de residência às vítimas.

Em primeiro lugar, a autorização de residência é concedida quando se reúnam as seguintes condições: a presença do interessado em Portugal seja útil para as investigações e procedimentos judiciais, sendo necessário prorrogar a sua

permanência em Portugal; haja demonstração de vontade clara pelo interessado em colaborar com as autoridades na investigação e repressão destes tipos de crimes; e se verifique o rompimento dos laços que o interessado tinha com os presumíveis autores dos crimes.

Em segundo lugar, a autorização de residência naquelas condições só é concedida após o termo de um prazo de reflexão, cujo objectivo central é o de permitir à pessoa “recuperar e escapar à influência dos autores das infracções em causa” . Este prazo permitirá às vítimas tomarem uma decisão informada sobre a hipotética cooperação com as autoridades competentes. No entanto, se o interessado mostrar, de forma inequívoca, vontade clara em colaborar com as autoridades na investigação e repressão deste tipos de crimes, a autorização de residência pode ser concedida antes do termo do prazo de reflexão Além disso, mesmo no caso de não ser necessário prorrogar a permanência da vítima em território nacional para a investigação e procedimento judiciais, ou esta não tiver vontade em colaborar com as autoridades, a autorização de residência pode ser concedida, mesmo após o termo do prazo de reflexão, se a vítima de tráfico de pessoas tiver rompido as relações que tinha com os presumíveis autores dos crimes de tráfico de pessoas e auxílio à imigração ilegal.

O Decreto-lei nº368/2007, de 5 de Novembro, no seu artigo único debruça-se sobre a concessão de autorização de residência a cidadão estrangeiro identificado como vítima do crime de tráfico sem necessidade do preenchimento dos três requisitos referidos anteriormente. Neste diploma, a autoridade judiciária ou órgão de polícia criminal, ou o Coordenador do I PNCTSH, podem conceder uma autorização de residência quando circunstâncias pessoais da vítima o justifiquem. Essas circunstâncias especiais podem estar relacionadas, com a segurança da vítima, seus familiares ou com quem mantenha relações próximas, com a sua saúde ou dos seus familiares, ou a sua situação familiar, entre outras. Determina-se, ainda, que a necessidade de protecção se mantém enquanto houver risco da vítima, dos seus familiares ou de pessoas que com ela mantenham relações próximas

serem objecto de ameaças ou ofensas a bens pessoais ou patrimoniais, praticadas pelos agentes do tráfico.

Outro dos aspectos inovadores desta Lei é a previsão de direitos da vítima durante o prazo de reflexão e nos períodos antes e depois da concessão da autorização de residência. O leque de direitos concedidos pelo Estado à vítima decorre, quer das diversas recomendações e exigências que a União Europeia, a ONU e o Conselho da Europa têm dirigido aos Estados-membros, quer do pressuposto essencial que coloca a vítima como ponto nevrálgico de protecção física e psíquica, de integração social e de interesse para a investigação criminal.

No prazo de reflexão, apesar de o interessado não ter direito de residência, a Lei confere-lhe os mesmos direitos que a vítima tem antes da concessão da autorização de residência no caso de não dispor de recursos suficientes: assegura-se a sua subsistência e acesso a tratamento médico urgente e adequado; assistência psicológica; segurança e protecção; assistência de tradução e interpretação; e assistência jurídica. Acresce que durante o prazo de reflexão não pode ser executada qualquer medida de afastamento contra o interessado.

O diploma também prevê um amplo leque de direitos para os titulares de autorização de residência que tenham recursos insuficientes. Por um lado, são lhes concedidos os direitos que a vítima tem antes da concessão da autorização de residência já anteriormente referidos. Por outro, podem ter acesso a programas oficiais, de forma a ajudá-los a retomarem uma vida social normal. Esses programas podem basear-se, quer em cursos destinados a melhorar as suas qualidades profissionais, quer na preparação de um regresso apoiado e assistido ao país de origem.

Diga-se, no entanto, que esta Lei não prevê expressamente o direito de acesso ao mercado de trabalho e à educação ao titular da autorização de residência, ao contrário do estabelecido na Directiva n.º 2004/81/CE. Contudo, o regime geral dos direitos do titular de autorização de residência prevê, quer o direito à educação e ensino, quer o direito a uma actividade profissional, à formação,

orientação, aperfeiçoamento e à reciclagem profissionais e à saúde. Este regime também confere igualdade de tratamento dos cidadãos estrangeiros, nos domínios da segurança social, de benefícios fiscais, filiação sindical, de reconhecimento de diplomas, acesso a bens e serviços públicos. Consagra, ainda, a prestação de assistência médica e social para as pessoas titulares de autorização de residência que careçam de recursos suficientes e tenham necessidades específicas, tais como menores ou mulheres grávidas, deficientes, vítimas de violência sexual ou de outras formas de violência.

A autorização de residência concedida nos termos acima referenciados é válida por um período de um ano, renovável por iguais períodos, se se mantiverem os requisitos exigidos para a sua concessão, ou se existir necessidade de protecção da pessoa identificada como vítima de tráfico de pessoas. Sublinha-se aqui, mais uma vez, a protecção estatal especial em relação à vítima, pois a autorização pode ser renovável independentemente de a vítima ter interesse para a investigação criminal, bastando a necessidade da sua protecção. Há, no entanto, uma fiscalização regular e consistente por parte do Estado em relação à manutenção das condições que relevaram para a concessão da autorização de residência.

Se a criação destes dispositivos normativos são importantes, mais crucial seria apurar a sua efectiva aplicação.

Quanto à medida 2 da sub-área “Apoiar”, que obriga à criação de um Serviço Telefónico de Apoio e Informação a Vítimas de tráfico de seres humanos, foi alargado o âmbito da Linha SOS Imigrante às situações de tráfico. A Linha SOS Imigrante foi criada em 2004 pelo ACIDI, com a finalidade de atender imigrantes e instituições que trabalham com e para os imigrantes. Este atendimento começou por estar disponível em quatro línguas (Português, Inglês, Russo e Crioulo Cabo-verdiano). Em 2007, a Linha SOS Imigrante passou a incluir como objectivo sinalizar e apoiar vítimas de tráfico prestando serviço ao nível de apoio emocional, informativo e de encaminhamento. Actualmente os idiomas em que a linha presta serviço foram alargados. Hoje fala-se o português, o inglês, o russo, o crioulo cabo-

verdiano, o francês, o espanhol, o romeno/moldavo, o ucraniano e o bielorusso, havendo, ainda, a possibilidade de recorrer ao serviço de tradução telefónica, integrado na Linha SOS Imigrante, para outros idiomas. A linha SOS Imigrante é suportada por uma Linha Azul, com custo de chamada local em todo o país tendo como horário de funcionamento de 2<sup>a</sup> feira a Sábado das 8h30m às 20h30m.

Por outro lado, desde Junho de 2008, aquando da abertura do Centro de Acolhimento e Protecção (CAP), a APF disponibilizou um contacto telefónico permanente para responder a pedidos de informação e sinalizações de vítimas de tráfico humano. Este contacto foi divulgado em diversas formações e acções de sensibilização, bem como em campanhas de sensibilização desta problemática, nomeadamente através das agendas distribuídas por todos os OPC. Foi ainda divulgado nos sítios da internet de entidades implicadas no I PNCTSH. Foram recebidos diversos pedidos de informação, sinalizações, pedidos de apoio em diferentes áreas e problemáticas, através deste contacto. Todas as chamadas recepcionadas que não estão directamente ligadas com o tráfico de seres humanos foram devidamente encaminhadas para as entidades competentes. No que diz respeito às sinalizações de vítimas deste crime, é realizada a priori uma articulação concertada entre a equipa do CAP, os OPC e entidade sinalizadora. Quanto às restantes sinalizações que não necessitam de apoio ao nível de acolhimento, a equipa do CAP presta assessoria técnica ao longo do processo, nomeadamente ao nível da operacionalização de parcerias de apoio e encaminhamento para respostas de assistência.

Podemos dizer que as medidas 3, 6, 7, 8, 9 e 11 desta subárea têm vindo a ser desenvolvidas através do modelo do CAP<sup>29</sup>. No dia 2 de Julho de 2008 foi celebrado

---

<sup>29</sup> Como estipulado no Protocolo de Colaboração e Cooperação para a Instalação do CAP, a gestão da Equipa Técnica e o funcionamento da estrutura, a cargo da Delegação Norte da Associação para o Planeamento da Família, que teve início no dia 01 de Junho de 2008. O CAP é uma estrutura apta a acolher um número máximo de seis utentes, destinando-se a mulheres e seus filhos menores. Possui três quartos equipados para duas pessoas cada (sendo que há ainda uma cama suplementar num dos quartos de forma a dar resposta a uma situação de emergência conforme os requisitos previstos e protocolados para esta estrutura), duas casas de banho para utentes e uma para

um protocolo entre a PCM, o MAI, o MJ, o MTSS e a Associação para o Planeamento da Família (APF), de modo a garantir a sustentabilidade da Casa de Acolhimento<sup>30</sup>.

No que concerne ao seu financiamento, a Segurança Social registou a celebração do Acordo de Cooperação com a APF para a criação CAP, com capacidade para 6 utentes, estando orçamentados para 2008 58.763,46€. Em 2009, manteve o financiamento no valor de 102.264,90€ e em 2010 o valor participado até Maio foi de 41.973,90€.

No que diz respeito à medida 4, em execução, prevê-se assegurar no imediato o acesso à Embaixada ou Consulado do País do qual a pessoa traficada é cidadã. Não havendo essa possibilidade, pela inexistência destes serviços em Portugal, assegurar o acesso à representação diplomática do País de origem. Por via do CAP, as diligências no sentido de desenvolver medidas de intervenção/apoio das Embaixadas ou Consulados são efectuadas. Veremos, no capítulo que se segue, que esta intervenção tem sido complexa.

---

técnicos/as, uma cozinha, uma sala de estar e de jantar, marquise, despensa e um escritório para os técnicos (onde se desenvolve intervenção ao nível dos vários apoios formais e serviços de organização/administração). Todas as divisões estão devidamente equipadas com electrodomésticos, mobiliário e materiais necessários. O CAP compreende espaços comuns e privados, cuja distribuição tem permitido o estabelecimento de condições e dinâmicas de funcionamento que têm em conta, quer as actividades que se desenvolvem em comunidade, quer as vivências em contexto privado. Esta estrutura desenvolve uma articulação sustentada e eficaz com os diferentes agentes com intervenção sobre os processos de sinalização, identificação e integração de mulheres e seus filhos menores, vítimas de Tráfico de Seres Humanos (TSH) – Órgãos de Polícia Criminal (OPC), Instituto da Segurança Social (ISS,IP), Ministério Público, ONG/IPSS, com Técnicos/as com intervenção psicossocial de “primeira linha” para situações de sinalização, - assim como com todas as Entidades cuja intervenção em rede e Interinstitucional se apresenta como fundamental à prossecução dos Projectos de Vida definidos e em termos de respostas às necessidades emergentes (saúde, formação e integração profissional, entre outras).

<sup>30</sup> Mais especificamente, esta Casa pretende assegurar um acolhimento que permita a construção de um Projecto de Vida Individual, uma resposta integrada que potencie a capacitação da mulher, definindo objectivos e acções para a sua autonomização e (re)integração sócio-económica e profissional, nomeadamente através da: (i) satisfação das necessidades essenciais (abrigo, alimentação, vestuário, produtos de higiene pessoal e assistência médica); (ii) prestação de informação acerca do modo de funcionamento do CAP (regras, direitos e deveres); (iii) envolvimento em actividades promotoras de socialização e gestão doméstica (envolvimento nas actividades relacionadas com as funções domésticas – limpeza, arrumação, decoração dos espaços, alimentação); (iv) actividades de lazer (actividades lúdico-pedagógicas, saídas acompanhadas, acesso aos diferentes meios de comunicação social); (v) acompanhamento psicológico; e (vi) apoio jurídico.

A medida 5, que pretende promover uma mais eficaz articulação com os Oficiais de Ligação do MAI e MJ na troca de informação quanto aos países de origem, encontra-se em execução, existindo actualmente uma rede de oficiais de ligação que estão localizados nos seguintes países: Brasil, Angola, S. Tomé, Moçambique, Senegal, Ucrânia e Rússia.

No âmbito da medida 8, salienta-se que o ACIDI, desde Maio de 2005, tem em vigor um Protocolo com a APAV, para a criação e implementação da UAVIDRE (Unidade de Apoio à Vítima Imigrante e de Discriminação Racial ou Étnica), através do qual este apoia financeiramente aquela, tendo em vista a prestação – de forma personalizada, qualificada, gratuita e confidencial – de apoio emocional, jurídico e psicológico, a imigrantes vítimas de crimes (entre os quais, do crime de TSH), contando, para o efeito, com uma equipa técnica composta por uma jurista e um psicólogo que asseguram o atendimento em português, inglês, francês, espanhol e russo. A divulgação destes serviços é feita nos sites do ACIDI, da CICDR (Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial) e da APAV.

A acção da APF prevê, neste âmbito, que na fase de acolhimento seja possibilitado a todas as vítimas um acompanhamento médico capaz de avaliar as condições ao nível da saúde em geral, e das necessidades específicas em particular, que implicam encaminhamentos para especialidades médicas mais individualizadas e um acompanhamento em tratamentos e/ou procedimentos realizados. Simultaneamente é possibilitado um acompanhamento contínuo ao nível da intervenção psicossocial e jurídica, levado a cabo pela equipa técnica e multidisciplinar, e sempre que se justifique com intervenção de outras entidades/instituições. De salientar que as necessidades médicas mais prementes revelam-se sobretudo ao nível da ginecologia e estomatologia. A todos os procedimentos mencionados está implícito e subjacente a ética profissional associada à confidencialidade de resultados, dados e informações clínicas, judiciais e de foro pessoal.

Relativamente à medida 9 - Diligenciar medidas especiais de promoção dos direitos e de protecção a crianças e jovens vítimas de tráfico, tendo especial enfoque na sua segurança, saúde e desenvolvimento integral, em articulação com outras estratégias nacionais que abrangem os mesmos destinatários -, segundo a APF, é possível aferir que a estrutura e organização do espaço criado foi ao encontro e deu resposta às necessidades sentidas pelas vítimas acolhidas, permitindo-lhes: a estabilização pretendida; a construção de um sentimento de pertença e segurança; a privacidade indispensável à reorganização pessoal e (re) construção de plano de vida; a importação dos valores, hábitos, costumes e *timings* socioculturais para o dia-a-dia no CAP; e, ainda, a partilha de sentimentos, e de histórias de vida que fomentaram a entreaajuda e a capacidade de gestão de conflitos internos e externos, numa perspectiva de defesa dos direitos individuais e culturais. Tendo em vista a protecção e interesse supremo das crianças e jovens sinalizados e identificados como vítimas de tráfico, a intervenção juntos destes é efectuada sempre em articulação estreita com as entidades com competência em matéria de infância e juventude, nomeadamente com as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens e as EMAT – Equipas Multidisciplinares de Apoio aos Tribunais. Tem sido, também frequente o apoio da Interpol e da Europol, através dos OPC, sobretudo no que concerne a pedidos de informação acerca da situação de saída dos menores estrangeiros dos seus países de origem.

A criação de um guia de boas práticas a ser utilizado por organizações governamentais e não governamentais que prestem apoio a vítimas de tráfico, prevista na medida 10, foi executada por via da construção de um Guia – Sinalização, Identificação e Integração de mulheres vítimas de tráfico para fins de exploração sexual – no âmbito do projecto CAIM. Até Junho de 2009, e durante a Acção 3 do Projecto CAIM – Cooperação, Acção, Investigação e Mundivisão, coube à APF as actividades de gestão do projecto, sempre em estreita cooperação e funcionamento com a CIG, entidade interlocutora da Acção 1 e 2 do Projecto. Assim, a APF foi responsável pela organização e coordenação de todas as reuniões da Parceria de Desenvolvimento do Projecto CAIM, realizadas numa base mensal,

ou em todas as situações que se justificou a necessidade de agendamento de reuniões extraordinárias, constituindo-se também interlocutora com o Gabinete de Gestão EQUAL, gerindo o financiamento (sua distribuição pelos parceiros e actividades), e ainda assegurando o processo de avaliação externa.

No âmbito deste Projecto e da responsabilidade da parceria de desenvolvimento da Acção 2 foram construídos três produtos: (1) Sinalização, Identificação, Integração de Mulheres Vítimas de Tráfico Para Fins de Exploração Sexual: Construção de um Guião; (2) Tráfico de Mulheres Para Fins de Exploração Sexual: Kit de Apoio à Formação para a Prevenção e Assistência às Vítimas; e (3) Roteiro para a Construção de um Sistema de Monitorização em Tráfico de Seres Humanos.

A criação de equipas multidisciplinares previstas na medida 11 contou, por parte da Segurança Social, com a monitorização e acompanhamento técnico do acordo de cooperação, tendo existido uma avaliação semestral do acordo. Esta acção repetiu-se também em 2009 e 2010. Neste sentido, a equipa do CAP assegura os cuidados básicos ao nível da alimentação, higiene e protecção, no sentido da estabilização das mulheres. Presta directamente e/ou encaminha para apoios psicológico, psiquiátrico, jurídico, médico, social, formativo e/ou inserção profissional, sempre que solicitado pelas vítimas acolhidas ou quando é detectada a necessidade de prestação dos mesmos pelas características da situação ou alteração da situação individual e actual de cada uma. São exemplos a mudança de grau de autonomia e segurança no acolhimento, a decisão pela cooperação com os OPC, as decisões apoiadas dentro do Projecto de Vida, ou a integração socioprofissional das vítimas. Esta equipa tem vindo a planear e implementar uma gestão intencionalizada e sistemática do trabalho realizado com as vítimas no CAP, estabelecendo rotinas, actividades, contactos e *timings* consoante as características e situação a ser vivenciada pelas jovens e mulheres acolhidas, e sempre com a participação activa e informada das mesmas. O Centro tem como linhas orientadoras a execução de um acolhimento a vítimas de tráfico humano, em ambiente protegido e securizante, que permita a (re)construção de projectos de vida, quer optem pelo retorno aos seus países, quer optem pela integração na sociedade do país que as acolhe.

Assegurar que a protecção e assistência à vítima deverão ser estendidas a cônjuge ou companheiro/a, ascendentes, descendentes e dependentes que tenham convivência habitual com a vítima (medida 12) foi uma condição essencial garantida pelo Decreto-lei 268/2007 de 05 de Novembro (artigo único). No entanto, de acordo com o SEF, o sistema informático não permite obter esta informação.

A medida 13 pretende estimular o desenvolvimento de boas práticas entre as forças e os serviços de segurança e as ONG na protecção e apoio às situações de tráfico de seres humanos, nomeadamente através da criação de uma base de dados de todas as instituições que poderão prestar apoio/acolhimento às vítimas de tráfico. No âmbito desta medida foram realizados fóruns de trabalho em 2008, 2009 que envolveram a participação de ONG e OPC no sentido de uma reflexão e melhor articulação entre esses agentes. Está também em fase de conclusão a base de dados online com os recursos de apoio a vítimas de tráfico (OTSH).

Quanto à medida 14 – Estabelecimento de protocolos com várias organizações não governamentais em países de origem das vítimas de tráfico detectadas em Portugal, por forma a, caso seja sua intenção o regresso ao seu país de origem, assegurar assim a sua protecção e a continuação da prestação de cuidados caso sejam necessários – deve referir-se que, no âmbito do projecto TRM - *Transnational Referral Mechanisms* - foi criado um sistema de intervenção e apoio a vítimas de tráfico entre países de origem e destino – um *dos Standard Operational Procedures* engloba o regresso ao país de origem. Para o efeito, e decorrente do projecto existe uma lista de contactos privilegiados ao nível de ONG e OPC. Confirma-se, a título de exemplo, o protocolo com o Brasil (de 24 de Março de 2009) e com Cabo Verde (de 12 de Março de 2009)

Finalmente, a medida 15 - Desenvolvimento de um modelo de apoio ao retorno voluntário ao país de origem - encontra-se em execução por via do CAP, estando os processos de apoio ao retorno voluntário a ser consolidados com o apoio da OIM (que estabeleceu um protocolo com o SEF no âmbito do projecto “SuRRIA”).

<b>Integrar</b>			
<b>Medida</b>	<b>Entidades responsáveis pela execução</b>	<b>Estado de execução</b>	<b>Principais acções executadas</b>
1. Favorecer a integração das vítimas a nível social e no mercado de trabalho, através do acesso a programas oficiais existentes, a cursos destinados a melhorar as suas aptidões profissionais e a possíveis incentivos ao nível das empresas, de um regime de majoração, na celebração de vínculos jurídicos com as vítimas de tráfico, com vista à sua integração laboral.	MTSS / MJ	Em execução	Por via do CAP, estão a ser efectuadas as diligências no sentido de desenvolver medidas de integração das vítimas a nível social e no mercado de trabalho.
2. Fornecer à vítima de tráfico, quando e se regressar ao seu país de origem, o auxílio na integração no mesmo.	MTSS	Não executada	-
3. Direcção parte dos bens e activos apreendidos no âmbito de investigações/condenações de tráfico de seres humanos, tendo por objectivo uma indemnização/compensação devida à pessoa traficada, por forma a esta se poder reestruturar e empreender novas opções sem condicionalismos/constrangimentos na sua vida.	MJ	Em execução	Temática que tem sido discutida no âmbito da EU.

A subárea “Integrar” conta com três medidas cujo grau de execução apresenta alguma complexidade de apuramento. As duas primeiras<sup>31</sup> obrigam a um *follow-up* das histórias das pessoas em situação de tráfico que passaram pela casa de acolhimento, pelo que foi determinante a disponibilização dos dados apontados como indicadores de resultado por parte das entidades responsáveis, em particular pelo CAP.

No que diz respeito à primeira medida, foi possível apurar que por via do CAP, estão a ser efectuadas as diligências no sentido de desenvolver medidas de integração das vítimas a nível social e no mercado de trabalho. No decorrer do ano de 2009, como já referimos, o CAP desenvolveu diversas parcerias formais e informais, no sentido de proporcionar às pessoas acolhidas uma panóplia de serviços, projectos, acções e actividades lúdico-pedagógicas que fossem ao encontro das suas necessidades, interesses e potencialidades e que permitissem criar condições de socialização - interacção, estabilização, de ocupação dos tempos livres, formação, exercício físico, contacto e conhecimento de diversos espaços, contextos e realidades diversificadas.

Neste sentido, foram realizadas caminhadas e passeios a jardins, nomeadamente ao Palácio de Cristal, Parque da Cidade, Jardim Botânico, Jardim de Serralves, Marta Ortigão Sampaio, Monte de S. Brás, a praias, a zonas de interesse turístico, a lojas e Centros Comerciais; idas ao cinema e ao circo; visitas a vários Museus (Soares dos Reis, Marta Ortigão Sampaio, Centro Português de Fotografia), ao oceanário, ao Estádio do Dragão, ao Forte de S. Francisco; as utentes do CAP puderam, ainda participar em sessões de Tai-Chi, de Massagem de Som com Taças Tibetanas, Patinagem no Gelo, em concertos e diversos eventos, como a Feira de Orientação Vocacional “Escolhas”, Feiras de Artesanato, Corrida de S. Silvestre, São

---

<sup>31</sup> “1. Favorecer a integração das vítimas a nível social e no mercado de trabalho, através do acesso a programas oficiais existentes, a cursos destinados a melhorar as suas aptidões profissionais e a possíveis incentivos ao nível das empresas, de um regime de majoração, na celebração de vínculos jurídicos com as vítimas de tráfico, com vista à sua integração laboral; 2. Fornecer à vítima de tráfico, quando e se regressar ao seu país de origem, o auxílio na integração no mesmo”.

João, Sumol XL Party, Desfile de Pais Natal, Festa Convívio de Natal e de Aniversário da Casa da Juventude de S. Mamede de Infesta.

Participaram, também, em diversos Workshops e Seminários, de como são exemplo a realização de “Coroas de Natal” no Palácio de Cristal - Centro de Educação Ambiental, o Atelier de Criação de Moda: Reciclagem de Roupas Antigas na Associação Orágá, entre outros na Faculdade de Medicina da Universidade do Porto. A equipa técnica do CAP pesquisou e disponibilizou informação relativamente à diversidade de cursos de formação existentes no mercado, motivando e apoiando a inscrição das mulheres acolhidas nos mesmos. Assim, realizaram cursos na Casa da Cultura de Paranhos, Universidade Católica Portuguesa, Casa da Juventude de S. Mamede de Infesta, CESAE, Associação Nacional das Empresárias e Escola Secundária Rodrigues de Freitas.

No quotidiano da casa de acolhimento, motiva-se para a execução de labores/manualidades (por exemplo: ponto de cruz, tricô, técnica do guardanapo em madeira e vidro, técnica de encaústica em vidro, renda, postais, carteiras, porta-chaves, tapetes, luvas, bolsas para telemóveis, colares, pulseiras, brincos, tranças e téréres), bem como para a realização de jogos e diferentes exercícios. Paralelamente, apoia-se e incentiva-se a leitura, através da inscrição na Biblioteca Municipal Almeida Garrett, da requisição de vários livros e o estímulo para a escrita de diários e as reflexões sobre as actividades em que participam.

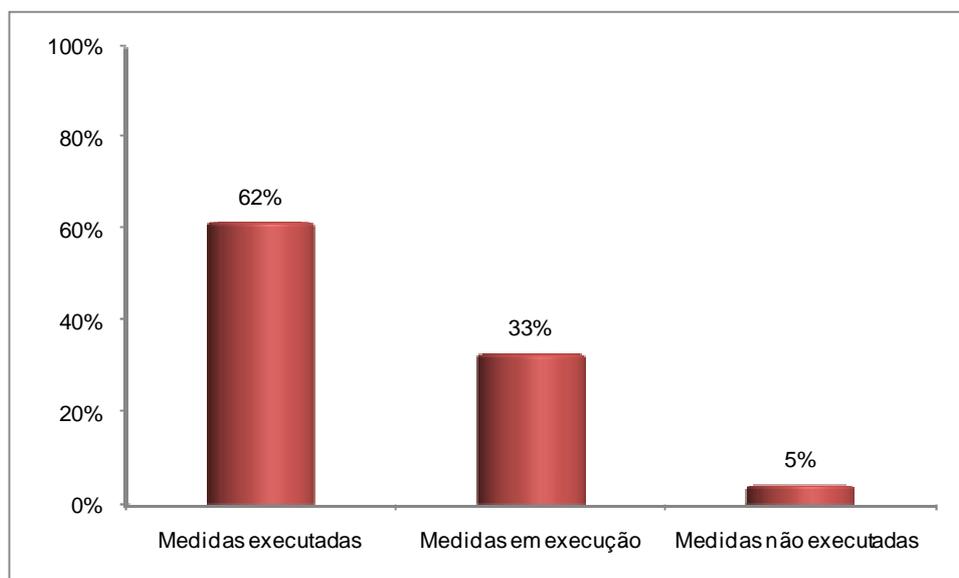
O CAP estabelece articulação directa com organismos e entidades com respostas direccionadas para as áreas lúdico-pedagógica, lazer, formação e inserção profissional, bem como outras ONG e entidades públicas, como são exemplo, os Centros de Saúde, Hospitais, a Associação Nacional de Empresárias (ANE), o Instituto de emprego e Formação Profissional (IEFP), Consulados e Embaixadas, Casas da Juventude e diversas empresas de selecção e recrutamento. Diariamente realiza-se um treino de competências linguísticas e informáticas, bem como de percursos/localização na cidade e utilização de transportes públicos. São, ainda,

realizadas sessões de ensino/aprendizagem de tratamento do cabelo, unhas e de higiene corporal e oral/ saúde e bem-estar.

A gestão doméstica e financeira é regularmente trabalhada com as utentes, assim como as técnicas de procura activa de emprego, através da elaboração do currículo, carta de apresentação, candidatura espontânea, entrevista de emprego, postura, linguagem, atitudes, entre outros. No sentido de potenciar e motivar as utentes para a construção de materiais feitos pelas mesmas, foi estabelecido um protocolo de colaboração com o estabelecimento comercial “Vagas Bar” e com a Capitania de Leixões, com o intuito de possibilitar mostras de produtos realizados pelas utentes. Todos estes contactos têm-se demonstrado determinantes para as respostas dadas que vão de encontro às necessidades e problemas apresentados pelas mulheres, bem como na construção dos seus projectos de vida. De salientar que este processo necessita de uma maior consolidação e cooperação dos diferentes organismos envolvidos e de novas parcerias a efectivar.

No caso da segunda medida - Fornecer à vítima de tráfico, quando e se regressar ao seu país de origem, o auxílio na integração no mesmo -, ao que foi possível saber, trata-se de uma medida não executada, embora sejam feitos esforços mediante a realização de protocolos e com o apoio da OIM.

O grau de execução da medida 3, que passa por “direccionar parte dos bens e activos apreendidos no âmbito de investigações/condenações de tráfico de seres humanos, tendo por objectivo uma indemnização/ compensação devida à pessoa traficada, de forma a esta se poder reestruturar e empreender novas opções sem condicionalismos/constrangimentos na sua vida”, é também difícil de apurar. No entanto, deve recordar-se que se trata de uma temática que tem sido discutida no âmbito da UE.

**Gráfico 3 – Área Estratégica de Intervenção 3: Proteger, apoiar e integrar**

Fonte: OPJ, 2010.

Das 21 medidas prevista na área estratégica 3, 13 foram executadas, 7 estão em execução e 1 não foi executada. Não será excessivo recordar que a medida não executada consiste em fornecer à vítima de tráfico, quando e se regressar ao seu país de origem, o auxílio na integração no mesmo, consistindo pois numa medida que só faz sentido executar em caso de regresso da vítima ao seu país.

#### **4. ÁREA ESTRATÉGICA DE INTERVENÇÃO 4 – INVESTIGAR CRIMINALMENTE E REPRIMIR**

Nos últimos anos, fruto da grande pressão internacional nesta matéria, vários governos têm procurado desenvolver estratégias de combate ao tráfico de seres humanos em geral e de mulheres em particular. A estratégia primordial, por parte dos governos, tem sido a produção e reforço de legislação referente ao fenómeno (ver ONU, 2002).

Esta é, sem dúvida, uma área fundamental, uma vez que apesar da intensa produção de convenções e declarações internacionais, a preocupação com a gravidade do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual ainda não se reflectiu na legislação penal de vários países. Mas, a criação de legislação *per se* não consegue combater este tipo de crime se não for acompanhada de meios e instrumentos que viabilizem a sua efectivação na prática. O que se tem verificado em vários países é que a taxa de condenação dos traficantes de pessoas, sobretudo quando comparada com o tráfico de drogas ou de armas, é pouco significativa. Tal pode dever-se à existência de uma lei “fraca” ou, simplesmente, porque esta não tem sido uma área prioritária para os governos em termos de mobilização de recursos (OIM, 1996). Reconhece-se, ainda, que muitos polícias e agentes dos serviços de fronteiras nem sempre têm a orientação e a formação necessária e adequada para lidar com situações de tráfico. O carácter transnacional deste tipo de criminalidade exige medidas nacionais que não sejam levadas a cabo isoladamente. A natureza do tráfico de pessoas obriga a que os vários países cooperem ao nível, quer da acção, quer da harmonização legislativa, evitando que os traficantes possam manipular o vazio legal de alguns países, o que tem acontecido em relação a vários países.

Para colmatar estas e outras insuficiências, no I PNCTSH são definidas oito medidas a ser executadas pela PCM (ACIDI), MAI, MJ, MTSS (autoridade para as Condições de Trabalho) e MEI (ASAE).

### Área Estratégia de Intervenção 4 — Investigar criminalmente e reprimir

<b>Investigar Criminalmente</b>			
<b>Medida</b>	<b>Entidades responsáveis pela execução</b>	<b>Estado de execução</b>	<b>Principais acções executadas</b>
1. Implementação de um guia de registo uniformizado a ser aplicado pelas forças e serviços de segurança para as situações do tráfico de seres humanos.	MJ / MAI / PCM (ACIDI)	Executada	Implementado por via do Guia Único de Registo (GUR).
2. Incrementar o número de fiscalizações a actividades laborais mais susceptíveis de albergarem focos de criminalidade organizada relacionada com tráfico de seres humanos.	MJ / MAI / MEI (ASAE) / MTSS (ACT)	Executada	O número de fiscalizações têm vindo a aumentar.
3. Cooperar e desenvolver sinergias com relevantes instituições internacionais, incluindo organizações regionais, agências intergovernamentais e ONG's internacionais.	MAI / MJ / MNE	Executada	No âmbito da UE, em 18 de Outubro (Bruxelas), por ocasião do Dia Europeu Anti-tráfico, ocorreu a apresentação da Declaração do Porto. No âmbito das NU, ocorreu um Fórum (Viena) enquanto Iniciativa Global TSH/ONU. Conclusão, a 1 de Junho de 2008, do processo de ratificação da Convenção do Conselho da Europa sobre o Combate ao Tráfico de Seres Humanos (CETS. N.º 197), de 16 de Maio de 2005 (MNE). Acções de Formação, a convite das Missões da OIM em Angola e Moçambique, na área do combate ao Tráfico de Seres Humanos. Esta acção teve como destinatários privilegiados oficiais dos governos (PCM/CIG).
4. Canalização de recursos técnicos e humanos para as forças e serviços de segurança, de forma a permitir uma mais célere e eficaz detecção de situações de tráfico.	MAI / MJ	Executada	Reforço com a criação de equipas especializadas na área da criminalidade organizada.
5. Reforçar a Cooperação e articulação adequada entre as	MAI / MJ	Executada	A existência do GUR permite uma maior articulação entre os

forças e os serviços de segurança no combate às situações de tráfico.			diversos OPC. As reuniões ao nível da execução do I PNCTSH (via Comissão Técnico de apoio ao Coordenador do I PNCTSH) também contribuem para esse objectivo.
6. Reforçar a cooperação com instituições internacionais, como a Europol e a Interpol, bem como incentivar o desenvolvimento de acordos bilaterais.	MAI / MJ	Executada	Participação dos diversos OPC em acções/encontros promovidos pelas entidades citadas.

Um conjunto de medidas refere-se à investigação propriamente dita. Desde logo, a “implementação de um guia de registo uniformizado a ser aplicado pelas forças e serviços de segurança para as situações do tráfico de seres humanos”. Esta medida foi já realizada, através da criação do Guia de Único de Registo, em 2008, a ser utilizado pelos OPC, e que surge como um instrumento de recolha padronizado das situações de tráfico de pessoas. Em colaboração com o Centro de Recursos da DGAI, os dados do GUR foram inseridos na aplicação *Web mapping* e alvo de uma análise geo-referenciada.

A medida 2 - Incrementar o número de fiscalizações a actividades laborais mais susceptíveis de albergarem focos de criminalidade organizada relacionada com tráfico de seres humanos” - considera-se executada, desde logo pelo aumento a que tem estado sujeito o número de fiscalizações, aliado a um maior enfoque na formação de inspectores laborais. Por outro lado, a própria ASAE tem aumentado a sua actividade operacional em estabelecimentos de diversão nocturna. Atente-se, por exemplo, ao número de operações realizadas: 60 em 2009 e 32 até Maio de 2010. De acordo com os dados do SEF, este serviço de segurança tem vindo a aumentar anualmente o número de acções de fiscalização, quer de carácter genérico quer específico, assim como de identificações de cidadãos, nomeadamente para as áreas do mercado de trabalho que são tradicionalmente conotadas com as várias vertentes do TSH<sup>32</sup>.

Ainda no âmbito da mesma medida, o Plano de Acção Inspectiva da ACT para o triénio 2008-2010 nos seus eixos estratégicos de promoção do trabalho digno e de promoção da segurança e saúde no trabalho, contém expressamente, no que diz respeito ao programa 7 destinado à prevenção e controlo da discriminação e condições de trabalho e emprego de grupos vulneráveis de trabalhadores, a acção 7.5. destinada à detecção de situações de tráfico de seres humanos para exploração

---

<sup>32</sup> De acordo com os dados fornecidos pela GNR, em 2009 foram feitas 3789 acções de fiscalização. No que concerne às fiscalizações efectuadas no âmbito do TSH, a PSP participou em 211 operações conjuntas com o SEF, com a mobilização de cerca de 2331 elementos do efectivo da PSP.

laboral. Assim, esta acção teve como principais objectivos identificar e participar às entidades competentes as situações de indícios de TSH para exploração laboral, com especial incidência nos estabelecimentos de diversão nocturna, casas de alterne e similares, indústria, agricultura, construção civil e actividades sazonais.

Em 2008 foram efectuadas 15 visitas inspectivas, por iniciativa da ACT, dirigidas aos fenómenos de exploração e TSH e nas quais não foram verificados indícios desse crime. Contudo, verificou-se que existia uma situação de trabalho parcialmente ou totalmente não declarado, associado à exploração laboral, o que originou o levantamento de um auto de notícia. Em 2009, foram efectuadas 159 visitas inspectivas a locais de trabalho e nas quais não foram verificados indícios do crime de TSH. No entanto, detectaram-se situações violadoras dos princípios do trabalho digno, o que originou o levantamento de 9 autos de notícia. Já em 2010, foram realizadas 9 visitas inspectivas nas quais não se verificaram indícios daquele crime nem se detectaram quaisquer infracções laborais.

Foqumo-nos agora nas medidas que pretendem fomentar a cooperação. A medida 3, tem em vista “cooperar e desenvolver sinergias com relevantes instituições internacionais, incluindo organizações regionais, agências intergovernamentais e ONG’s internacionais”. A este propósito, no dia 18 de Outubro de 2007, foi feito o lançamento de uma campanha anual no âmbito da União Europeia, passando esta data a ser escolhida como o Dia contra o Tráfico de Seres Humanos. Este evento contou com a participação de cerca de 150 delegados dos Estados-membros, de ONG, organizações intergovernamentais e peritos nesta área. Portugal participou activamente num dos painéis. Portugal participou igualmente no Fórum das Nações Unidas – Iniciativa Global Tráfico de Seres Humanos – GIFT - que decorreu, entre os dias 13 e 15 de Fevereiro de 2008, em Viena. Este Fórum teve como princípio orientador reunir esforços para, de uma forma coordenada, combater o tráfico de seres humanos, tendo como documento base de trabalho, o Protocolo Adicional das Nações Unidas relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças. O Fórum de Viena reuniu representantes dos Estados-membros da ONU, organizações da ONU, organizações

regionais e internacionais, organizações não governamentais e outras estruturas da sociedade civil.

Relativamente ao trabalho da Direcção-Geral de Política Externa (DGPE) (MNE), será de destacar a participação nas várias reuniões sobre tráfico de seres humanos nas diversas organizações internacionais (Nações Unidas, OSCE, UNODC, Conselho de Europa), que têm sido asseguradas pelas representações permanentes junto de esses organismos e por peritos nacionais de outras entidades/Ministérios, mas sempre coordenadas pela DGPE. Merecerá particular destaque o papel que o Representante Permanente de Portugal junto das NU em Nova Iorque assumiu enquanto facilitador do Plano de Acção Global contra o Tráfico de Seres Humanos. Com este Plano visa-se essencialmente: i) Promover a ratificação universal da UNTOC e do Protocolo de Palermo sobre tráfico, ii) reforçar a implementação dos instrumentos existentes e iii) ajudar Estados-membros a reforçar compromissos nacionais ou regionais para prevenir e combater o tráfico de seres humanos. O Plano de Acção solicita também uma melhor coordenação entre organizações internacionais, Estados-membros e outras entidades, e a mobilização da sociedade civil em campanhas de informação e educação sobre a questão do tráfico.

A canalização de recursos técnicos e humanos para as forças e serviços de segurança, de forma a permitir uma mais célere e eficaz detecção de situações de tráfico, prevista na medida 4, foi executada através do reforço de equipas especializadas na área da criminalidade organizada.

Por outro lado, o reforço da cooperação e articulação adequada entre as forças e os serviços de segurança no combate às situações de tráfico foi conseguido através da existência do GUR que permite que haja, entre outros aspectos, uma maior articulação entre os diversos OPC.

A cooperação é, ainda, fundamental quer entre as forças de segurança nacionais, quer entre estas e organismos internacionais. Como foi possível verificar no estudo “Tráfico de Mulheres em Portugal para fins de Exploração Sexual” (Santos et al, 2008), para a maioria dos operadores judiciais entrevistados, um dos principais

obstáculos à eficácia da investigação deste tipo de criminalidade resulta do enquadramento legal que define as competências dos diferentes órgãos de polícia criminal. São duas as principais questões que se levantam neste âmbito. A primeira decorre do facto de a lei atribuir a competência para a investigação de situações que estão no lastro desta criminalidade (considerando aqui os tipos de crime de tráfico, lenocínio e auxílio à imigração ilegal) a vários órgãos de polícia criminal, levando a uma espécie de “concorrência” entre diferentes órgãos de polícia. Para muitos dos agentes judiciais entrevistados no âmbito daquele estudo, a disseminação de competências investigatórias e a falta de articulação eficaz entre as diferentes polícias está a gerar, não só desperdícios de recursos, mas tem, sobretudo, consequências negativas na eficácia do combate a este tipo de criminalidade. A natureza transnacional desta criminalidade coloca, em segundo lugar, a questão da articulação entre os órgãos de polícia nacional e estrangeiros.

O reforço da cooperação com instituições internacionais, como a Europol e a Interpol, bem como incentivar o desenvolvimento de acordos bilaterais é previsto na medida 6 desta área, considerando-se executada por via da participação dos diversos OPC em acções/encontros promovidos pelas entidades citadas. Podemos, de facto, afirmar que o esforço para a promoção articulação internacional tem vindo a ser feita, no âmbito do I PNCTSH, nomeadamente com as acções de formação realizadas. Contudo, apenas poderemos avaliar melhor a sua concretização após a realização de entrevistas com actores privilegiados/as nesta matéria.

<b>Reprimir</b>			
<b>Medida</b>	<b>Entidades responsáveis pela execução</b>	<b>Estado de execução</b>	<b>Principais acções executadas</b>
1. Adopção de uma abordagem compreensiva e relacional da repressão do tráfico de seres humanos.	MJ / MAI	Executada	Através da Lei nº 23/2007, de 4 de Julho (Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional) e sua regulamentação. I PNCTSH; revisão do Código Penal; PNAI; PII.
2. Revisão compreensiva do tipo penal do tráfico de pessoas e extensão da responsabilidade penal às pessoas colectivas neste âmbito.	MJ	Executada	Última alteração do Código Penal: alargamento do conceito de tráfico, punição do cliente, criminalização da retenção, ocultação e dano de documentos de identificação e outros e responsabilização penal das pessoas colectivas.

A adopção de uma abordagem compreensiva e relacional da repressão do tráfico de seres humanos foi executada através da Lei nº 23/2007, de 4 de Julho – Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional – e sua regulamentação. Devemos, contudo, salientar que este é um caso claro de uma definição demasiado vaga para uma medida que se quer, para uma operacionalização eficaz, o mais específica possível.

A segunda medida da subárea reprimir consiste em proceder a uma “revisão compreensiva do tipo penal do tráfico de pessoas e extensão da responsabilidade penal às pessoas colectivas neste âmbito”. A Lei nº 59/2007 de 4 de Setembro introduziu alterações no que respeita ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual. Algumas dessas modificações foram impostas por decisões-quadro da União Europeia e por outros instrumentos que vinculam o Estado Português. Acresce que o surgimento de novos fenómenos criminais no domínio do tráfico de pessoas, bem como a sua maior visibilidade social vieram exigir a reforma normativa desta problemática, com o objectivo de dotar o ordenamento jurídico de uma resposta mais eficaz a este grave problema social.

Desde logo, a alteração sistemática reflecte a gravidade do tipo de crime. O crime de tráfico de pessoas deixa de estar previsto na secção do Código Penal relativa aos crimes contra a liberdade sexual, passando a estar previsto no capítulo dos crimes contra a liberdade pessoal.

Num novo contexto de aumento e de maior visibilidade dos fenómenos criminais associados ao tráfico de pessoas e lenocínio, esta revisão legislativa previu uma alteração significativa em relação aqueles tipo de crimes, reformulando o crime de tráfico de pessoas, agora referido a actividades de exploração sexual, exploração do trabalho ou extracção de órgãos. De acordo com a nova lei, será punido quem “oferecer, entregar, aliciar, aceitar, transportar, alojar ou acolher pessoa” para aqueles fins, quer “por meio de violência, rapto ou ameaça grave”, quer através de “ardil ou manobra fraudulenta”, ou “com abuso de autoridade resultante de uma relação de dependência hierárquica, económica, de trabalho ou familiar”. O agente

será, igualmente, punido se praticar aqueles actos, quer, profissionalmente, ou com intenção lucrativa, quer, com aproveitamento da “incapacidade psíquica ou de qualquer situação de vulnerabilidade da vítima, ou mediante a obtenção de consentimento da pessoa que tem o controlo sobre a vítima”.

O crime de tráfico de pessoas, passa a aplicar-se, quer às deslocações internacionais, quer à circulação nacional das vítimas, o que contraria o regime anterior, em que o “tráfico” nacional era punido pelo crime de lenocínio. A lei passa, ainda, a esclarecer que o crime de tráfico de pessoas deixa de ser um crime de resultado, ou seja, não é necessária a consumação da prática de actos sexuais de relevo para a condenação do agente por aquele tipo de crime, bastando que aquele ofereça ou entregue a pessoa para aqueles fins.

Acresce que, como se pode ler na exposição de motivos da proposta de lei “são criadas novas incriminações conexionadas com o tráfico, referentes à adopção de menores mediante contrapartida, à utilização de serviços ou órgãos de pessoas vítimas de tráfico e à retenção, ocultação, danificação ou destruição dos respectivos documentos de identificação ou de viagem”.

Uma das principais inovações foi, tal como acontece para outros ilícitos, a previsão de responsabilidade penal das pessoas colectivas nos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual. Assim, passou a prever-se, na parte geral do Código Penal, a responsabilidade penal das pessoas colectivas para o crime de tráfico de pessoas, lenocínio, crimes sexuais contra menores e burla relativa a trabalho ou emprego. Só há responsabilidade quando o crime for cometido em nome e no interesse da pessoa colectiva, por pessoa que nela ocupe uma posição de liderança ou que aja sob a sua autoridade. A responsabilidade das pessoas colectivas não prejudica a responsabilização das pessoas singulares, nos termos gerais.

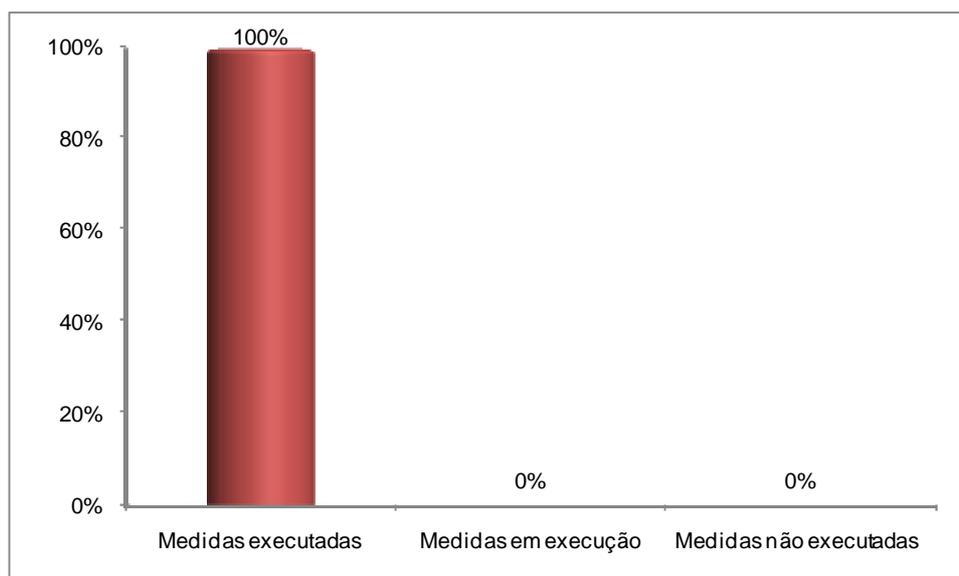
O novo regime prevê, ainda, um aumento da moldura penal. No regime anterior, o crime de tráfico de pessoas era punido com pena de prisão de 2 a 8 anos, e a actual lei prevê a punição com pena de prisão de 3 a 10 anos.

Esta reforma prevê, ainda, de forma inovadora, a punição do cliente com uma pena de prisão de 1 a 5 anos, questão que, como melhor adiante se verá, é controversa.

A reforma introduziu também, alterações no domínio da aplicação da lei penal no espaço. O artigo 5.º, n.º1 do Código Penal foi alterado com o objectivo de equiparar à extradição o mandado de detenção europeu ou outro instrumento de cooperação internacional que vincule o Estado Português. Deste modo, a lei penal portuguesa passou a ser aplicável a factos cometidos fora do território nacional, quando constituírem o crime de tráfico de pessoas, desde que o agente seja encontrado em Portugal e não possa ser extraditado ou entregue em resultado de execução de mandado de detenção europeu ou de outro instrumento de cooperação internacional que vincule o Estado Português.

Parece-nos que será difícil avaliar a verdadeira eficácia destas alterações legislativas no âmbito deste I PNCTSH, uma vez que o tempo de implementação da nova lei é muito reduzido e o próprio Plano não consagra tal monitorização.

**Gráfico 4 - Área Estratégica de Intervenção 4: Investigar criminalmente e reprimir**



Fonte: OPJ, 2010.

Para concluir, refira-se apenas que a quarta e última área estratégica de intervenção do I PNCTSH é a única área que apresenta uma execução total. Todavia, sobretudo a análise qualitativa que realizámos ao longo desta investigação, sobretudo junto de OPC e magistrados/as, permitiu apurar diversas críticas ao carácter vago de muitas das medidas incluídas nesta área estratégica.

## 5. ANÁLISE GLOBAL DA EXECUÇÃO DO I PNCTSH

Importa concluir a análise apresentada neste capítulo com algumas notas de caracterização global da execução do I PNCTSH.

**Quadro 1 – Execução das medidas, por área estratégica de intervenção**

	Área 1		Área 2		Área 3		Área 4	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Medidas executadas	7	78%	16	0,64	13	62%	8	1
Medidas em execução	0	0%	8	0,32	7	33%	0	0
Medidas não executadas	2	22%	1	0,04	1	5%	0	0

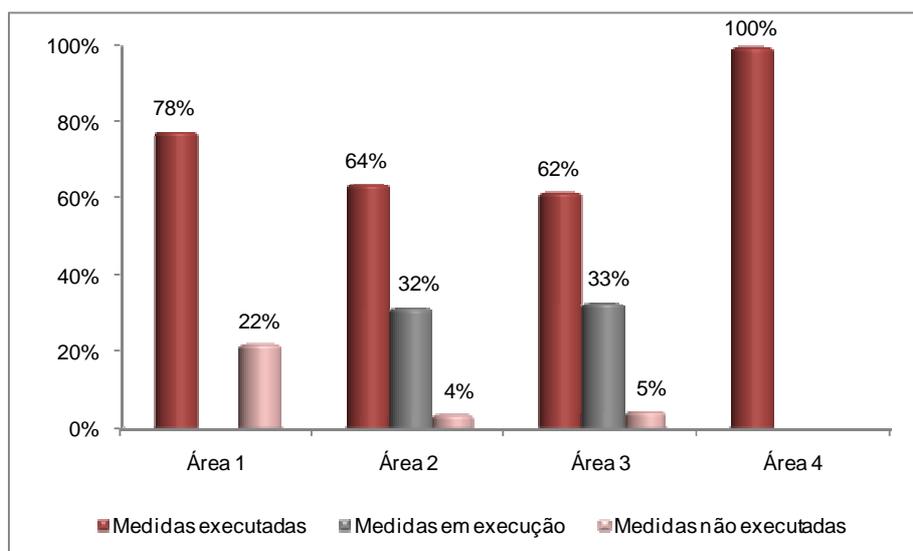
Fonte: OPJ, 2010.

Em primeiro lugar, destaca-se que apenas uma área estratégica de intervenção teve uma execução plena, isto é, com todas as medidas realizadas. Todas as outras áreas apresentam medidas ainda em execução e mesmo medidas por executar.

Por outro lado, refere-se, uma vez mais, o carácter vago de algumas medidas e de alguns indicadores de processo e de resultado. Em diversas situações, a não especificação, quer de medidas, quer de indicadores, dificulta muito a avaliação da execução das medidas. Noutros casos, os indicadores de resultado, por aparecerem

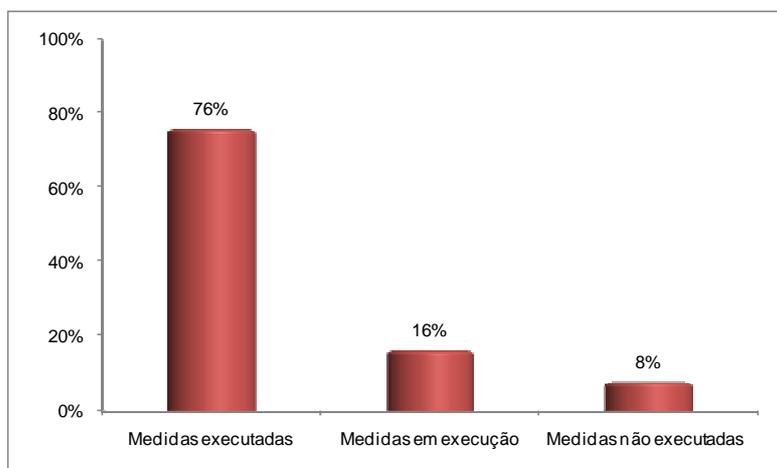
completamente desadequados da medida, acabam por não ter qualquer tradução na execução daquela.

**Gráfico 5 - Execução das medidas, por área estratégica de intervenção**



Fonte: OPJ, 2010.

Esta análise global da execução do I PNCTSH apresenta, efectivamente, um valor bastante positivo, consistindo em 92% de medidas executadas e medidas em execução. Apresenta-se abaixo um gráfico que ilustra a média da execução das medidas previstas nas 4 áreas estratégicas de intervenção.

**Gráfico 6 – Média de execução das medidas (4 áreas estratégicas de intervenção)**

Fonte: OPJ, 2010.

Em termos médios, a execução do I PNCTSH foi de 76% do total de medidas previstas, tendo ficado apenas 8% das medidas por executar.

Todavia, este valor, por si só, não é revelador da real execução do Plano, conforme fica claro no capítulo seguinte.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para concluir, chama-se a atenção para o facto da elevada percentagem de medidas executadas, sobretudo quando somada com a percentagem correspondente às medidas em execução, não se traduzir numa execução plena das medidas. Como sublinhámos na introdução a este Capítulo, a catalogação das medidas por categoria (“executada”, “em execução” e “não executada”) foi estabelecida de acordo com a informação oficial prestada. Com efeito, o carácter geral e vago de muitas medidas leva a que, por um lado, várias acções possam caber no seu âmbito e, por outro, que dificilmente possam atingir um grau pleno de concretização. A este propósito, e como fica demonstrado no capítulo seguinte, não foram raros/as

os/as entrevistados/as que nos apresentaram uma visão bastante crítica tanto dos indicadores associados às diferentes medidas, como da adequação dos indicadores definidos. Confira-se o exemplo da área estratégica de intervenção da investigação criminal e repressão do fenómeno. Trata-se de uma área com 100% de medidas executadas, mas que mereceu duras críticas por parte de alguns entrevistados, designadamente OPC. Do mesmo modo, dificilmente se pode considerar executada uma medida cuja actividade realizada consistiu apenas num reduzido número de acções de formação. Tal convoca-nos, como melhor se verá nas Recomendações Finais, para a necessidade de definição de medidas segundo uma estratégia global que incorpore conteúdo, calendarização, públicos alvo, financiamento disponível e indicadores de impacto.

De acordo com a avaliação da execução do I PNCTSH aqui apresentada, importa dar continuidade a este instrumento, sobretudo por entendermos que a execução de muitas medidas é, sobretudo, uma execução parcial, merecendo aperfeiçoamentos e obrigando a um maior desenvolvimento das mesmas.

## **CAPÍTULO V – AVALIAÇÃO CRÍTICA DAS MEDIDAS INCLUÍDAS NAS GRANDES ÁREAS DE INTERVENÇÃO**

### **1. AVALIAÇÃO GERAL**

Neste capítulo procedemos a uma apreciação crítica, quer do desenho técnico e programático do I PNCTSH, quer da sua execução. A análise que apresentamos assenta primordialmente nas entrevistas e nos grupos de discussão realizados e tem como objectivo apurar as percepções de pessoas e instituições chave relativamente ao I PNCTSH.

Antes de iniciarmos a avaliação crítica por medidas, há algumas considerações gerais sobre o I PNCTSH que merecem atenção. Apesar das críticas que lhe são dirigidas, e sobre as quais já nos deteremos, a maioria das pessoas entrevistadas afirmou que o Plano foi uma iniciativa meritória, com medidas que cabe agora, num eventual II PNCTSH, ajustar mais à realidade do tráfico em Portugal, recorrendo, para tal, a todo o conhecimento existente e ao levantamento dos problemas mais sentidos por quem trabalha no terreno:

---

Na altura que saiu o Plano achei-o fantástico. Uma pessoa estava deslumbrada por ver espelhado ali o que tinha surgido de uma voz comum de tanta gente depois de tanta investigação e parecia que tinha sido pensado em tudo aquilo que eram as boas práticas, as melhores práticas que nós tínhamos aprendido. Eu lembro-me de ver realidades italianas que têm um passado muito mais vasto em termos de casas

abrigo e de tráfico e nós sermos dados como um país que de um dia para o outro arranhou aqui uma forma de comunicar, de agir, tão espectacular. O que saiu da convenção de repente nós tínhamos aqui tudo e o que não tínhamos há sempre um artigo da vulnerabilidade ou da excepção em que a pessoa recorre a um coordenador e parecia que não nos faltava nadinha e eu achei bem. A falar a sério, achei que as 4 áreas estratégicas eram muito bem pensadas e que só assim é que faz sentido. Achei as medidas para um primeiro Plano muito adequadas, continuavam a bater na prevenção, na sensibilização e não apenas em uma ou duas respostas para cobrir o que ainda não havia. Achei um bom primeiro Plano e acho que era um bom primeiro plano que nos ia obrigar a testar aquilo que depois é necessário para de facto trabalhar. Por isso achei o nosso primeiro plano estratégico muito bom, como técnica achei aquilo uma excelente ferramenta de trabalho e um excelente instrumento. E hoje em dia depois de termos estado a trabalhar com o plano em funcionamento, também acho. Em teoria acho que o Plano é completo e vai de acordo àquilo que nós pretendemos, que é o nosso objectivo fundamental. E está bem pensado, quem é o relator, quem é o coordenador, há aqui uma estratégia de acção bem pensada. Na teoria. (...) Preocupa-me imenso se não tiver no segundo mais operacionalização. Para primeiro achei que íamos partir um bocado pedra. (E1)

Não é tudo um mar de rosas e não é tudo muito bem, tudo simpático, e há sempre bloqueios, constrangimentos e sempre coisas que podem surgir e podem emperrar a máquina. Isto é um Plano de arranque, é preciso perceber isso e que o segundo Plano objectivamente terá que ser muito mais operacional, ou seja, terá que ser muito mais directivo nas medidas concretas que se vão ter a esse nível e penso que isso será essencial num segundo Plano, essa maior operacionalização das medidas, uma maior interligação entre todos os agentes. Porque isto foi partir pedra, foi construir, foi as pessoas conhecerem-se, foi perceber o que é que estava a falar para o Plano ter uma linguagem comum quando estamos a falar de um fenómeno que nem sequer sempre é comum, as interpretações são totalmente diferentes que uns e outros têm sobre o fenómeno, portanto este foi o grande trabalho de construção e que não fica completo, de todo. (E2)

---

Para algumas pessoas envolvidas directamente na execução do Plano, este emerge como um primeiro passo importante numa estratégia que tem sido mais vasta e que implica outras iniciativas:

---

Acho que foi um grande passo, a par de muitos outros como as alterações na lei da imigração relativamente à concessão de autorização de residência, as alterações que foram feitas a nível do Código Penal, as medidas que foram previstas dentro desta temática a nível de outros Planos, do PNAI, por exemplo, e do III Plano para a Cidadania e Igualdade de Género no capítulo da violência, portanto estamos em muitas frentes a atacar este fenómeno. (...) (E4)

---

A existência deste primeiro plano tem vários aspectos positivos, entre eles a introdução e a consolidação do tema na agenda pública e política. Efectivamente - e apesar de não devermos desvalorizar o trabalho importante que vem sendo feito há vários anos no terreno por parte de certas organizações -, podemos afirmar que quer o projecto CAIM, quer o PNCTSH, em muito contribuíram para um despertar da opinião pública e do poder político para a realidade do tráfico de pessoas. O PNCTSH alia a esta maior consciencialização a responsabilização política de se definir uma política de combate a esta problemática, com objectivos programáticos:

---

Penso que este é um problema que vivia muito dessa opacidade e pelo simples facto de o termos trazido para a luz do dia, e este Plano penso que uma das grandes vantagens que teve foi essa, com essas campanhas que foram feitas, com o facto de movimentar muita coisa em termos políticos e em termos sociais trouxe no fundo os holofotes para este problema e isto é o melhor que nós podemos fazer. O problema do tráfico hoje não é um problema de polícia, é um problema cultural, um problema social, um problema que tem que ser visto dessa maneira. É um problema de direitos humanos. (E12)

---

Em segundo lugar, o facto de este Plano ter sido elaborado a partir do desenvolvimento e resultados do projecto CAIM acarreta, no nosso entender, algumas fragilidades, mas também vantagens. Se este processo, por um lado, pode ter levado a que houvesse uma maior centralidade no Plano no que diz respeito ao fenómeno do tráfico sexual, em detrimento de outras formas de exploração, por outro permitiu sedimentar uma rede de contactos, canais de diálogo e sinergias entre Estado e Sociedade Civil, que agilizaram o combate do fenómeno na prática e, sobretudo, um apoio mais eficaz às vítimas.

---

Claro que a existência do projecto CAIM facilita porque o Plano facilitou, por exemplo, em termos de justiça criminal a integração dos *focus points* que depois se encontram e trabalham eles próprios no processo de identificação. A questão do Observatório que vai possibilitar termos estatísticas reais mesmo a partir da justiça que irá também contribuir para alimentar esse observatório. Ou seja, um Plano que pode ter esta grande vantagem que é teres um objectivo, estares envolvido no próprio, porque foste tu que o construístes, porque a consulta é

sempre importante, portanto as pessoas têm esse objectivo comum do ponto de vista de cumprirem aquilo que estabeleceram e isso é muito bom. (E2)

---

Para alguns/mas entrevistados/as, o facto de o PNCTSH ter sido construído a partir de uma estrutura já desenvolvida, ajudou ao trabalho em rede e à mobilização de alguns recursos:

---

(...) eu digo que o projecto CAIM foi aqui também uma sementinha do qual nós fomos parceiros e, portanto, quisemos demarcar a nossa intervenção até fazendo referência às questões do tráfico. A criação do próprio Observatório já vem referenciada no nosso plano nacional o que revela a preocupação dos serviços em pelo menos dar a conhecer e fazer algumas coisas em concreto e neste momento já temos coisas concretas, em parceria com as demais entidades, nomeadamente o Centro de Acolhimento (...) Há recursos efectivos para dar resposta a estas situações quer ao nível da Segurança Social, quer ao nível das forças de segurança, há pessoas específicas para trabalhar estas questões ao nível da nossa linha de emergência, a preocupação em formar os nossos técnicos para estarem mais habilitados e para estarem despertos para potenciais situações (...) Considerando aqui a analogia com outras problemáticas até tem sido uma problemática em que se tem investido bastante ao nível das várias entidades e que se tem avançado até com muita rapidez. (E3)

---

Por fim, mencione-se a criação do OTSH, que emerge como um mecanismo inovador.

Há, contudo, alguns aspectos gerais que surgem como fragilidades, nomeadamente o facto de várias medidas serem demasiado genéricas e o desajustamento destas relativamente aos indicadores de execução e de resultado:

---

Aquilo que eu lhe posso dizer é que, na altura em que eu comecei a trabalhar o plano ao nível técnico, eu questioneei qual era o objectivo que era pretendido com este estudo. Ou seja, definirem-me um estudo destes sem definirem o que querem concretamente saber, não me serve de nada. Temos que ser objectivos porque senão, o que eu vos dou e aquilo que eu vos podia ter dado era um estudo estatístico numérico simples, que não ia resolver nada, que não ia esclarecer nada, que não acrescentaria rigorosamente nada. Portanto, em termos de análise para a nossa área é importante, em qualquer temática que seja, saber o que é que se quer responder, qual é a pergunta que se quer ver respondida. (...) Quando eu referia o

facto de ser um grande plano com muita coisa, é que eu, se calhar, prefiro uma coisa mais simples, mais objectiva e efectivamente exequível, em que eu não tenha que me dispersar entre não sei quantas medidas. (...) E que eu não tenha que dispersar a nível de trabalho que tenho que desenvolver e sentir que ando a duplicar trabalho entre várias medidas. (FG1)

---

No seguimento desta opinião, algumas pessoas entenderam que o I PNCTSH se apresentou como demasiado ambicioso e disperso face à realidade do tráfico que existe em Portugal. O facto de, como se mostrou no Capítulo III, os dados recolhidos sobre o tráfico de seres humanos indicarem uma expressão não tão significativa como alguns esperavam, levou a que certas pessoas argumentassem que este Plano se mostrava desadequado à realidade portuguesa:

---

Têm muitos dados inseridos. Para mim espelham a realidade como ela é, ou seja, não é aquele “balão de ar” que este plano, nomeadamente, tentava fazer espelhar. Este plano é um plano grandioso, ambicioso, parece transmitir a ideia que nós tínhamos um problema grave com o tráfico de pessoas. (...) Os factos apontam para que efectivamente não temos um problema grave. Primeiro, poucas são as investigações, desde Setembro de 2007, quando o novo Código Penal entrou em vigor assim como a própria legislação de estrangeiros, que foram abertas em que o crime principal seja o tráfico de seres humanos. E, depois, são poucas aquelas investigações que, quando terminam efectivamente, se mantêm com o tráfico de pessoas como um dos crimes. (FG1)

De facto, o que eu acho também relativamente ao Plano é que há aqui um esforço louvável da parte do Governo no sentido de esmiuçar um pouco as áreas de intervenção e as medidas concretas, mas eu penso que este esforço embateu na dureza e na objectividade da realidade criminal nesta matéria e, portanto, como os números não são muitos, pelo menos os oficiais, quer dos casos sinalizados, quer depois dos casos validados e confirmados, nós podemos também perceber que algumas destas boas vontades e destes desideratos formulados em algumas destas medidas acabaram por não se afigurar de uma pertinência tão grande. E, se me permite esta minha consideração pessoal, eu acho que há aqui um desajuste entre aquilo que é o espírito e a intenção dos autores do Plano e aquilo que é a realidade nesta matéria. Penso que na altura de 2007 os dados oficiais apontariam para fenómenos num nítido e avassalador crescimento e a realidade estatística veio a provar que os números de situações sinalizadas – eu já não me refiro às validadas nem depois aos processos ou às acusações e às condenações – veio-se a revelar muito menor daquilo que era expectável e penso que deve ter-se em conta esta realidade quando se fizer depois a ponderação final do grau de execução ou do nível de execução do Plano porque efectivamente eu considero que há aqui uma artilharia demasiado pesada para a realidade, demasiado pesada no sentido de demasiado esmiuçante. Não quer dizer que muitas destas medidas não fizessem sentido, provavelmente noutros países onde o fenómeno tem números muito maiores. Não quer dizer que elas não façam do ponto de vista teórico completo

sentido como medidas adequadas ao combate do fenómeno. O que eu quero dizer é que provavelmente se nós tivéssemos uma realidade diferente daquela que temos as instituições envolvidas e as autoridades públicas envolvidas dariam obviamente outra atenção e outro empenho à execução e à implementação destas medidas o que não aconteceu muito por isso, porque penso que as instituições foram adaptando o seu nível e o seu ritmo de envolvimento à própria realidade criminológica que foram detectando durante estes anos. (E19)

---

Esta opinião não se revelou no entanto consensual. Para alguns, o I PNCTSH surge não apenas como instrumento combativo e protector, mas igualmente como um instrumento preventivo, permitindo a consolidação de uma estrutura de investigação e de resposta que já está montada e preparada para qualquer agravamento dos números do tráfico. Em segundo lugar, foi-nos dito também que esta é a realidade conhecida e que há formas de tráfico mais desconhecidas sobre as quais ainda não se tem um conhecimento fidedigno. Por fim, algumas opiniões vão no sentido de que a definição de políticas não deve estar dependente de realidades quantitativas significativas, em especial quando se parte de uma perspectiva de direitos humanos:

---

Eu acho que o plano não é ambicioso, é um plano equilibrado e acho que nestas coisas devíamos ter sempre alguma ambição. Verifico agora que muitas das coisas que estão no plano cumpriram-se e bem. Nestas matérias acho que, mesmo que haja só duas ou três pessoas, é grave. Porque também em relação ao homicídio, se formos ver as cifras do homicídio, e não deixa de ser um crime grave, mas estatisticamente não estamos, por exemplo, como o Brasil. Nós temos, em Portugal inteiro, tantos mortos por homicídio por ano como tem o Rio de Janeiro por mês. Também tem a ver com o valor da vida humana aqui e além. (FG2)

Eu não gosto de dizer que surgem mais ou menos casos, até porque dada a natureza do crime, para mim é igualmente grave se forem apenas dez casos por ano em vez de cinquenta. É um crime de tal maneira hediondo que os profissionais devem sentir-se motivados da mesma maneira para o combater, independentemente da dimensão do fenómeno em determinada altura. Por outro lado, não podemos esquecer que houve uma alteração ao Código Penal em 2007 que pode ter tido efeito ao nível do aumento estatístico, mas que não corresponde a um aumento real. Porque determinadas áreas foram incluídas no âmbito dessa alteração estatística. (...) Neste momento não estão reunidas as condições para estar a avaliar se o fenómeno está ou não a aumentar em Portugal. É evidente que, face ao actual contexto de crise económica, a tendência será para aumentar, mas não disponho de dados concretos que ilustrem essa situação. Esta é, tendencialmente, uma área potenciada em contextos de crise económica,

sobretudo porque as próprias vítimas não se sentem vítimas, porque até conseguem mandar algum dinheiro para a família. (...) (E9)

---

É interessante perceber que esta falta de consenso surge, inclusive, no interior de uma mesma entidade.

Neste sentido, foi defendido um futuro Plano com objectivos mais claros, mais pragmáticos e mais direccionados. Um tal plano obrigaria à adopção de alguns aspectos operacionais, nomeadamente uma calendarização das medidas, uma indicação orçamental para a sua execução e, também, uma identificação mais específica das entidades responsáveis.

No que diz respeito à calendarização, esta não é uma proposta consensual, embora a existência de um cronograma tenha sido muito reivindicada. Na esteira de algumas opiniões, não obstante, seria mais correcto indicar a execução de medidas por patamares de realização de acordo com a urgência destas e com o facto de outras medidas necessitarem, ou não, que aquelas sejam primeiramente executadas:

---

As actividades não têm de ser estabelecidas anualmente, mas têm de ser enquadradas numa estratégia para os anos em questão porque há coisas que têm datas associadas e outras não têm. Mas há medidas que não têm datas associadas mas uma decorre da outra. (E7)

Por outro lado, penso que paralelamente ao plano deve existir um plano de execução ou plano de implementação. Uma coisa é o documento genérico que agora existe, outra coisa é um documento mais específico onde constem informações mais precisas para a implementação de cada uma das medidas, com uma calendarização a respeitar e responsabilização bem definida. Depois, dado que estamos a falar de um plano com muitas medidas, devem ser estabelecidas áreas prioritárias, senão é muito difícil cumprir, devem existir orientações precisas quanto às prioridades. E as medidas deviam ser faseadas no tempo, essa definição também é essencial. Para além disso, as medidas que não forem executadas devem ser alvo de uma avaliação no sentido de perceber se ainda se justificam. Depois, há o problema dos indicadores que não estão bem definidos, é tudo muito vago (E9)

---

Para que tal estratégia fosse implementada, seria necessário um grande trabalho preparatório:

Para isso tinha de haver reuniões de trabalho grandes antes da elaboração porque aí depende essencialmente do *timing* das próprias entidades. (...) Não tem a ver se é no primeiro ou segundo trimestre. Acho um exercício interessante desde que flexível, mas que se olhasse e visse que esta medida vem primeiro e esta é consequência daquela, por isso vamos pôr esta para esta data ou aquela, havendo flexibilidade. Se houvesse essa organização do tempo pelo menos em termos de ano e que fosse lógico e validado por todas as entidades responsáveis e as que cooperam, acho que seria mais fácil em termos de organização e implementação. Das próprias entidades ao nível do plano de actividades interno saber que na parte referente à implementação da estratégia nacional do tráfico olhando para o Plano dizendo temos que fazer uma reavaliação e dizer “atendendo a questões internas isto para este ano ou para este trimestre é um bocado complicado”. (E7)

---

Por outro lado, foram vários/as os/as interlocutores/as que defenderam a existência de um orçamento, uma vez que a disponibilização de verbas é crucial para a execução eficaz de cada medida:

Este Plano não tem um quadro financeiro de suporte portanto há sempre aquele problema de quem é que vai pagar isto e isso vai-se acomodar sempre nos orçamentos tradicionais dos serviços que intervêm na implementação destas coisas. Portanto fazia muito sentido neste e noutros planos que houvesse pelo menos uma tradução orçamental do que é que implica esta estratégia. Estamos a aprovar estratégias e a aprovar um orçamento de tanto de despesa e não sabemos o que é isto em termos de despesa. Estou a dizer isto por causa da conjuntura particular das questões mas é de facto uma das fragilidades das implementações das políticas públicas em Portugal, muitas vezes os planos não passam de como dizia o outro “parole, parole, parole”. Por causa destas coisas, destas pequenas fragilidades, porque se perguntar “mas nós queremos avaliar o impacto financeiro desta coisa” vão-lhe dar alguns números mas ficará obviamente com uma informação truncadíssima, muito limitada, do que é que é o impacto financeiro deste Plano. (...) (E19)

---

Foi ainda defendida uma identificação mais específica, no interior de cada Ministério, do departamento com responsabilidades na execução de cada medida. Tomemos com exemplo o caso do MAI. As medidas atribuídas ao MAI foram executadas por diferentes entidades, em especial pela DGAI, OTSH e SEF. Como já anteriormente mencionámos, o Observatório, assim como o sistema de monitorização, e outras medidas incluídas no I PNCTSH, foram iniciadas no âmbito do projecto CAIM. Esta situação conduziu a uma situação curiosa na acção do OTSH: surge como medida do Plano, mas, a dada altura, mais concretamente em

meados de 2009, começa a actuar, também, como parceiro na execução de algumas das medidas acometidas ao MAI:

---

Internamente havia a direcção de planeamento estratégico e politica legislativa da DGAI que tinha a responsabilidade da coordenação das medidas acometidas ao MAI mas depois havia a estrutura do Observatório também aqui dentro do MAI e a funcionar junto da DGAI e tinha de haver aqui alguma articulação relativamente às medidas porque havia algumas que fazia sentido ser o Observatório a desempenhá-las mas havia outras que se iria manter sobre a responsabilidade de coordenação do planeamento estratégico e, portanto, houve uma reunião interna onde ficou acordado quem é que iria fazer o quê, onde foi discutido em relação ao Guia Único de Registo que é uma medida que está aqui mas que não é só a concretização mas é depois também a sua continuidade. Obviamente o GUR também foi uma medida criada no âmbito do projecto CAIM ainda durante 2007/2008, mas depois há a sua continuidade que significa fazer as reuniões trimestrais com os OPC, significa validar os dados porque é um dos instrumentos que vai alimentar o sistema de monitorização em relação a dados para tratamento estatístico. E foi olhar para as atribuições nomeadamente do Observatório e ver o que fazia sentido. Se o Observatório tinha a seu cargo a recolha, o tratamento e produção dos dados estatísticos e também fazendo parte das suas atribuições o desenvolvimento de plataformas tecnológicas para a recolha de dados, o GUR fazia sentido ser uma medida não de concretização porque já tinha sido concretizada mas de processo, vá lá, que passasse para o Observatório. (E7)

---

Se no caso do OTSH, esta não era uma entidade que pudesse surgir já como responsável por execuções no Plano, uma vez que foi criada formalmente no seu âmago, o mesmo já não acontece, por exemplo, relativamente aos diferentes OPC que, segundo alguns, deveriam ser diferenciadamente responsabilizados no texto do PNCTSH pela implementação de algumas medidas:

---

(...) uma das questões que aqui ressalta claramente é na altura da elaboração deste Plano, a enunciação das entidades responsáveis foi muito inter-departamental, portanto isto basicamente tirando o caso da PCM e de alguns ministérios onde se apontaram organismos ou entidades concretas, a generalidade dos ministérios foram pura e simplesmente designados, ninguém identificou quais eram as medidas que ficavam à responsabilidade da PJ, ou as medidas que ficavam à responsabilidade do SEF. Sendo certo que se nós virmos a responsabilidade, as atribuições orgânicas desses organismos e lermos as medidas concretas aqui previstas iremos com certeza encontrar uma área muito incontornável em que estes serviços aparecem como os primeiros responsáveis da implementação dessas medidas. E volto a dizer nestas matérias de tráfico de seres humanos que andam de mãos dadas com as questões da imigração ilegal naturalmente que o SEF, ou seja, a polícia da imigração, os serviços responsáveis pelas políticas de imigração,

acabam por ter um peso muito grande e vai encontrar com certeza em montes destas medidas que aqui enunciei a necessidade de uma especial intervenção do SEF. (E19)

---

A respeito da distribuição de responsabilidades foi-nos ainda mencionada a dificuldade de articulação entre diferentes Ministérios para a execução de cada medida:

---

Desde logo, acho que poderia ser melhorada a definição do que se espera em termos de coordenação entre as diversas entidades. E, por exemplo, a implementação das medidas atribuídas aos diversos ministérios não podem ser genéricas, têm que ser dirigidas a um departamento, a uma pessoa, a um grupo de trabalho, seja o que for, desde que a responsabilidade pela execução das medidas esteja claramente identificada. (...). E as entidades também são muitas, é muito difícil haver articulação e coordenação entre um número tão elevado de entidades. (E9)

---

A este respeito alguns/mas entrevistados/as afirmaram que deveria ser promovida uma maior comunicação entre os diferentes Ministérios/ departamentos envolvidos, em particular entre os membros da Comissão Técnica de apoio à execução. Se alguns referiram que a comunicação era suficiente, outros consideraram que seria útil uma comunicação mais frequente entre todos os elementos. Também no que diz respeito à Comissão Técnica, alguns membros reivindicaram mais formação para poderem ter um maior conhecimento dos contornos do tráfico de seres humanos.

Foi também referida a necessidade de envolver mais as ONG que trabalham nestas matérias e as associações de imigrantes:

---

Seria fundamental um maior envolvimento da sociedade civil, mas esse é um problema estrutural da nossa sociedade. Mas aí também tem que ser o Estado a fomentar um maior envolvimento e participação da sociedade civil nesta área. (E9)

Quando foi no estudo, na implementação, na candidatura para o projecto CAIM nós fomos perdidas e achadas para tudo e mais alguma coisa, reuniões aqui e reuniões acolá. Pronto a nossa experiência foi posta assim muito à descoberta e depois implementou-se todo o projecto CAIM em si e nós ficámos um bocadinho assim...

acabou-se. Unicamente convidam-nos quando há acções de formação para entrarmos quase como destinatárias, mas depois na hora de reconhecer o nosso trabalho às vezes não sei se são capelinhas, se é um trabalho de costas voltadas... Uns para cada lado. (E8)

Acho que o Plano está muito bem equilibrado em termos de entidades envolvidas quer públicas quer privadas e aqui salientar bastante também a importância das ONG e neste caso das associações de imigrantes que podem ter aqui um papel fundamental não só na informação, não só no encaminhamento e até na eventual sinalização das vítimas. Estão no terreno e estão mais próximos e podem desempenhar um papel importantíssimo que muitas vezes os parceiros não podem pela sua própria estrutura, na sua própria natureza e pela sua não tão grande proximidade. (E4)

---

Uma nota para ressaltar que estas últimas opiniões não partiram apenas de ONG, mas igualmente de entidades governamentais.

Finalmente, uma última observação no que concerne à adequação do I PNCTSH à realidade do tráfico de pessoas em Portugal. Como se verificou no estudo “Tráfico de Mulheres em Portugal para Fins de Exploração Sexual” (Santos *et al*, 2008), em Portugal, para além do “tipo” paradigmático de tráfico sexual – a situação de uma mulher enganada e obrigada a prostituir-se pela primeira vez mediante o exercício de coacção e força quando chegada a Portugal – existe todo um conjunto de situações que, escapando a esta imagem-tipo de violência no tráfico, se configuram como dramáticas formas de abuso e destruição. Estas, talvez as com maior expressão quantitativa, referem-se a mulheres que sabiam já que vinham trabalhar na chamada indústria do sexo. Ora, de acordo com algumas opiniões, este Plano acaba por não dar uma resposta a essas mulheres:

---

Acho que o I PNCTSH não consegue dar resposta a essas situações e penso que não foi dirigido para resolver essas situações. Penso que este Plano foi dirigido a resolver uma situação de gravidade muitíssimo superior que é uma situação perfeitamente inadmissível de acontecer a nível daquilo que é a Europa Ocidental. Quase de certeza que não e não sei se o deveria fazer. Porque no fundo estaríamos a colocar no mesmo saco coisas que são completamente diferentes e estaríamos a pegar numa resposta que é uma resposta que se pretende rápida e musculada da parte de todas as autoridades envolvidas nomeadamente as autoridades policiais e que iríamos colocar no mesmo saco coisas que se calhar não têm que o ser. Se calhar seria bom pensar-se num outro Plano para essa realidade, que é uma realidade que também deve ser abordada e deve ser tratada, penso que numa

perspectiva mais uma vez de direitos humanos e numa perspectiva de se aumentar a consciência social das pessoas, de se aumentar a consciência relativamente a isso mas que se calhar devia estar mais preocupado em termos daquilo que são as vítimas, de lhes dar informação suficiente. Ser mais virado para as vítimas, contrariamente a este aqui que eu penso que é mais um Plano virado para autoridades policiais, intervenientes... Porque isto é uma coisa que tem que ser tratada a sério. A outra situação se calhar a gravidade é mais reduzida, por isso devia ser adoptada uma outra estratégia também. Mas isso é só a minha opinião pessoal. (E12)

---

Voltaremos a esta questão mais à frente, já que, na nossa opinião, persiste pouca unanimidade quanto à definição de tráfico, em particular tráfico sexual.

## **2. AVALIAÇÃO POR ÁREA DE INTERVENÇÃO**

Questionámos os/as nossos/as informantes privilegiados/as acerca da área que, nas suas opiniões, tinham tido maior grau de execução. Com a ressalva, uma vez mais, de que os indicadores de resultado nem sempre correspondem a uma verdadeira execução das medidas, podemos verificar no Capítulo IV que a área com uma percentagem maior de medidas executadas foi a “Investigar Criminalmente e Reprimir”. Ainda assim, as percepções recolhidas foram diversificadas até porque têm a ver sobretudo com representações sobre o impacto real das medidas e não tanto com os seus indicadores. Efectivamente, as diferentes sensibilidades apuradas estão muitas vezes relacionadas com a própria área de actuação da pessoa entrevistada. Assim, a área 1 foi frequentemente referida, indicando-se a criação do OTSH como uma medida importante. A par desta, também a área 3 e 4 foram mencionadas.

### **2.1. Conhecer e Disseminar Informação**

A primeira área estruturante prende-se com “**Conhecer e disseminar informação**”. Como já reiteradamente afirmámos ao longo deste estudo de avaliação, o fenómeno do tráfico de seres humanos traz consigo uma forte opacidade e, frequentemente, está envolto em preconceitos marcados que dificultam a operacionalização de uma verdadeira estratégia combativa e repressiva. A realização de entrevistas permitiu-nos apurar que o conhecimento está, ainda assim, mais disseminado em relação ao tráfico sexual do que ao tráfico laboral, pelo que este último deverá ser objecto de um forte investimento. O desconhecimento relativamente ao tráfico de seres humanos foi admitido por pessoas que estão directamente envolvidas na execução de algumas medidas do PNCTSH, reivindicando mais formação.

Esta medida, como já referimos, é de extrema importância, uma vez que a definição de políticas eficazes só pode ser feita com base num conhecimento apurado desta realidade e, posteriormente, da sua disseminação, quer para o público em geral, quer para públicos alvo específicos. No entender de algumas pessoas, aliás, esta foi a área com um maior grau de execução:

---

Investigar criminalmente e reprimir em termos de área estratégica pensamos que é a menos conseguida mas também é aquela da qual estamos mais distanciadas porque só OPC e magistratura é que estão a intervir. Estas entidades necessitam de nós para a construção dos processos mas depois nós distanciamo-nos a dada altura daquilo que se vai fazendo. Aquela que tem sido mais consistente achamos que era o conhecer e disseminar a informação. (...) O que até é pertinente porque se começou há pouco tempo a trabalhar a área do tráfico de uma forma consistente e consolidada. (E15)

Qual era a área que teve uma maior eficácia na sua execução? Eu parece-me que é a disseminação da informação, ou melhor, parece-nos, não estou a falar em nome pessoal, a criação do Observatório. De facto acho que pela opacidade do fenómeno é imprescindível que ele se conheça e só se conhecendo o fenómeno é que se consegue combatê-lo e consagrar medidas políticas adequadas à realidade do fenómeno. Sem se conhecer, não se previne, não se combate, muito menos se consegue definir políticas públicas adequadas. Eu diria que seria a mais eficaz. (...) A nível de eficácia de facto destacaria o Observatório e portanto de facto é importantíssimo porque não se consegue prevenir sem conhecer. E sem conhecer desta maneira sistematizada, a produção, a recolha, o tratamento, a difusão, todo um conhecimento tratado, objectivo, é fundamental. (E4)

---

A ausência de dados oficiais sobre o tráfico de seres humanos foi uma dificuldade apontada já em estudos anteriores, pelo que a criação de um Guia Único de Registo, isto é, um guia padronizado a aplicar pelas Forças e Serviços de Segurança para as situações de Tráfico, sob a égide do OTSH, veio contribuir para colmatar a dificuldade na obtenção de dados oficiais sobre investigações pelo crime de tráfico de pessoas e para a sua uniformização. De facto, o OTSH foi-nos frequentemente referido como uma boa prática no âmbito geral do combate ao tráfico de pessoas. Para a larga maioria das pessoas, o papel do OTSH tem sido crucial na recolha e centralização de informação, mas não só:

---

Nós achamos o papel do Observatório – temos falado isto várias vezes – fundamental. Não sei o arranque, não sei o que é necessário para pôr uma ferramenta destas a trabalhar a 100%, mas temos sentido o Observatório muito presente não apenas naquilo que lhes competia que era a recolha, análise, etc., mas com ideias, com pedidos de reunião, a aferir opiniões, sugestões. Mesmo quando nós como ONG vamos a qualquer sítio quase que se fazem acompanhar connosco, dão-se a conhecer, tentam aqui um cariz transnacional que para nós é importante e dão-nos até uma certa salvaguarda. E há uma articulação muito próxima e directa. Uma articulação boa e rápida. Mesmo em termos de sinalizações, de guiões, de pedidos, há uma ou duas pessoas que nós temos como interlocutores privilegiados e que de facto estão lá. Podia ser assim uma coisa que existia um bocado na teoria, mas não. Mesmo o próprio site, a forma como divulgam as coisas... (E1).

---

Se a existência e acções do OTSH foi bastante elogiado, outros aspectos relacionados com a área 1 foram criticados pelas pessoas entrevistadas. Desde logo, de acordo com algumas opiniões, esta área acaba por ser vaga, podendo as medidas incluídas fazer mais sentido em outras áreas.

Depois, foi igualmente referido que nesta área a medida 2 - Encaminhar fundos e Promover a realização de estudos na área do tráfico de seres humanos – assume uma enorme importância pelo que deve ser mantida e mais estudos apoiados, sobre as formas mais desconhecidas de tráfico e explorar os dados já recolhidos:

---

Porque, e pegando um pouco na questão do Guia Único de Registo, nós temos desde vítimas brasileiras objectos de prostituição sexual e laboral, temos vítimas

moçambicanas objecto de exploração sexual, temos vítimas de leste objecto de exploração sexual e temos vítimas portuguesas também objecto de exploração laboral fora das nossas fronteiras. A variedade e as possibilidades são grandes, se nós formos a ver, os traficantes são amigos, familiares, são próximos. Há aqui uma série de coisas que nós podemos apontar, podemos estudar de uma forma mais profunda, eventualmente, alguma investigação que já tenha transitado em julgado, era capaz de ser mais útil, até para definir quais são as lacunas legais que existem, quais são as novas técnicas de investigação que poderíamos utilizar neste sentido, tentar estabelecer melhores práticas a nível de investigação, tentar uniformizar conceitos. Eu também percebo que foi o primeiro plano, era uma situação exploratória e parte-se do pressuposto que a maior parte das vítimas, eventualmente, nem sequer entrem com visto. (FG1)

---

## 2.2. Prevenir, Sensibilizar e Formar

A segunda área estruturante “**Prevenir, sensibilizar e formar**” assume-se também como uma área privilegiada, sendo, no entanto, discutível se estas três áreas devem estar apenas numa.

A prevenção é uma área muito acarinhada pela maioria das pessoas entrevistadas. Efectivamente, a prevenção efectuada junto a grupos tidos como mais vulneráveis ao tráfico e a sensibilização da sociedade em geral para este fenómeno e os seus contornos, são aspectos fundamentais para se poder combater de forma mais eficaz o tráfico de seres humanos. A este respeito as opiniões são diversas.

Em primeiro lugar foi-nos dito que a execução desta área no que se refere aos países de origem foi menos conseguida, sendo as actividades menos direccionadas e menos prolongadas no tempo.

Em segundo lugar, o próprio conteúdo das medidas foi contestado, argumentando-se que estas são insuficientes para uma estratégia preventiva eficaz e defendendo-se uma maior aposta na prevenção primária:

---

Nós o que aprendemos com os de Itália, sobretudo com a OIM, é que temos que passar à frente da sensibilização e passar a uma fase de prevenção primária, dar um salto qualitativo, mais investimento, ferrar ali o pé a uma coisa e outra e outra.

A prevenção vai muito mais longe do que a própria informação, do que a sensibilização; tem que se passar mesmo uma fase de prevenção primária neste sentido, informar obviamente, mas chegar a tocar a raiz das questões e falar a sério, dessas coisas da intimidade, direito, igualdade, desigualdade em termos de relações... Isso tem que ser discutido não é só dizer que as mulheres estão ali 'você pode vir a ser, tenha cuidado e fale'. E a igualdade de género, é uma das veias que na prevenção se pode chegar lá. Aí estamos de acordo com a CIG mas isto tem de ser bem trabalhado, o que isso quer dizer no dia-a-dia. (Ent. 8)

---

Nesta esteira, e em terceiro lugar, algumas pessoas defenderam que uma verdadeira prevenção ao problema do tráfico de seres humanos só pode ser feita se se procurarem resolver as questões que estão na sua origem e que são estruturais, em particular o desemprego e as questões relacionadas com a imigração ilegal:

---

Mas acho que é muito importante equacionar o combate ao tráfico de seres humanos na Europa com as políticas cada vez mais restritivas da Europa em relação à imigração. Acho que em termos mais macro a coisa tem de ser bem discutida e bem percebida. Acho que tem de ser muito mais trabalhada essa relação que em alguns casos choca bastante e em alguns países mais do que outros. (E15)

---

Apesar de ser importante a formação e envolvimento de mediadores culturais, nomeadamente através do ACIDI, foi ainda mencionado que a prevenção deve ser feita com base numa forte articulação com ONG, sindicatos e, também, associações de imigrantes, pois estas organizações acabam por ter um contacto privilegiado com muitas populações vulneráveis:

---

E um próximo Plano devia estar muito atento ao trabalho com associações de imigrantes porque, de facto, são as associações de imigrantes que lidam com a população que é mais vulnerável a esta situação. Nós nas sessões que fazemos nas escolas tentamos desmistificar a ideia da miudagem que só os estrangeiros são vítimas de tráfico. Não, os portugueses e as portuguesas podem ser vítimas de tráfico e a comunicação social até tem divulgado alguns casos. Mas é importante que a maioria das possíveis vítimas seja trabalhada directamente com as associações que têm condições privilegiadas de relacionamento e daquilo que nós nos vamos apercebendo as associações de imigrantes estão muito carentes de conhecimento, por isso se calhar as tais formações do CAIM não chegaram a todas as associações de imigrantes. E um Plano Nacional de Tráfico de Seres Humanos só

poderá funcionar na defesa dos direitos humanos se estiver em estreita relação com o plano da imigração, porque não vamos nós com um plano do tráfico criar condições que minem os direitos humanos das pessoas migrantes. (...) Tentar que o tráfico chegue à consciência dos cidadãos e das cidadãs de que não é só para fins de exploração sexual. Há outros sectores. Envolver os sindicatos. (E16)

---

Refira-se, a este respeito, que o ACIDI desenvolveu algumas acções destinadas às associações de imigrantes em que houve uma participação significativa.

Algumas críticas apontadas à prevenção foram igualmente imputadas à sensibilização. A realização de campanhas, a produção de material informativo e de anúncios publicitários são iniciativas tidas como muito importantes para aumentar a consciencialização da sociedade em geral e actuar na prevenção despertando para o fenómeno certos grupos populacionais e encorajando denúncias:

---

Os nossos pedidos de ajuda têm sido, sobretudo, do tráfico para exploração sexual. No entanto, desde a semana passada que se nota que a exploração laboral, as dúvidas são também de portugueses que querem viajar para o estrangeiro, que cuidados devem ter, que atenção devem ter antes de fazer um contrato de trabalho no estrangeiro, que dicas podem dar, o que antes não acontecia. Isto tem a ver com a divulgação do contacto a nível do Observatório, dos OPC. Nós temos muitas chamadas que não têm nada a ver com tráfico, chamadas de pessoas que associam exploração a outros níveis, por exemplo, violência doméstica (que encaminhamos). A nível do tráfico têm surgido diversas instituições a perguntar e a sinalizar situações. (FG3).

---

Embora admitam que há hoje uma maior consciencialização do tráfico de pessoas comparativamente há alguns anos atrás, as opiniões recolhidas apontam para alguma ineficácia das iniciativas previstas no Plano na subárea “Sensibilizar”. A larga maioria das pessoas por nós entrevistadas não teve, por exemplo, qualquer contacto com a campanha “Tolerância Zero” que foi alicerçada num *spot* Televisivo, em inserções ao nível da rádio, das salas de cinema e em *mupis* espalhados por todo o país. Para tal contribuiu, sintetizando algumas das razões apontadas, a curta duração da campanha (apenas um mês), os locais e formas de divulgação e, de acordo com algumas opiniões, o próprio conteúdo da campanha:

Nós temos dado formação e um dos primeiros *spots* que nós colocámos é o *spot* de um *outdoor* que esteve colocado nas fronteiras de Portugal. A primeira pergunta que fazemos é se alguém viu aquele *outdoor*, se alguém teve conhecimento, se alguém se apercebeu. E são várias as pessoas que nunca viram. E, de facto, o *outdoor* esteve lá, houve alguma publicidade, houve divulgação e houve campanhas, mas a mensagem não passou. Porque é que não passou? Não sei. (FG3)

Eu vou rapidamente dizer e reproduzir aquilo que foi o resultado das reuniões com os meus colegas sobre este tema. Ninguém sabe nada sobre isto, as campanhas não foram eficazes, não foram direccionadas para locais onde o público em geral esteja presente, não estão nas grandes zonas de trocas de transportes onde há grande afluência de pessoas, ninguém conhecia a campanha. Se passou na televisão, deve ter sido na RTP2 ou então num outro, mas apenas num dia. Posso apenas dizer que não foi eficaz (...) Aquela mensagem é muito válida para um público que já esteja atento ao fenómeno, não é válida para quem não conhece. Não cativa e não explica. Temos que começar por todos e não pelo público que já está mais atento, temos que começar por despertar a mentalidade sobre a questão. (FG4)

Eu lembro-me que houve aqueles suportes, mini filmes, que passaram nos cinemas e eu e os meus colegas achávamos que não conseguíamos passar a mensagem. Não sei se por serem demasiado sanguinários, mas estava no cinema e as pessoas riam-se. Acho que, efectivamente, a mensagem não conseguiu passar, foi mal concebida, provavelmente por quem, embora tenha noções de publicidade, se calhar, não percebe o suficiente do fenómeno para se poder lançar a fazer umas coisas que dêem uma noção de seriedade. Aliás, um dos suportes era aquele da mulher dentro da mala. Há situações surreais de transporte de pessoas, mas faltou ali qualquer coisa. (FG1)

---

Para se obter um maior sucesso com as campanhas, alertaram para a necessidade de serem definidos públicos alvo específicos, nomeadamente para a distribuição de folhetos ou locais concretos para a colocação de cartazes:

---

Depois em relação a uma área que é a sensibilizar, nós vimos que havia aqui duas medidas que nos pareceram que não foram feitas e que são primordiais de se concretizarem que é um folheto informativo só para as pessoas que estão na rua a trabalhar na prostituição com linguagem muito fácil, muito acessível, pouco paleio e uma coisa muito concisa até para o nosso trabalho das rondas. Isso não foi feito e é uma grande pena. Depois um folheto só para as questões da exploração e do tráfico laboral que tenham em conta o serviço doméstico, ainda não foi feito. Talvez das coisas que poderiam ter sido feitas essas eram daquelas que deveriam ter sido feitas. (E15)

Por exemplo, no Plano estão previstas dez sessões anuais em associações de carácter recreativo, cultural, ou seja, associações mesmo mais pequenas. Quer dizer nós não temos a certeza se isto foi ou não realizado, mas daquilo que nos

parece nós achamos que não, e isto de facto é chegar mais às pessoas, às comunidades pequenas porque a população, sociedade civil de facto foi atingida pela campanha mas se calhar mais a nível litoral; eu que sou de uma zona mais pequenina não me lembro dessas... (...) Há pessoas inclusive da minha geração que nem sequer ouviram falar de tráfico de seres humanos, das campanhas realizadas pela CIG, portanto é necessário chegar às comunidades e isto seria importante sobretudo em associações mais pequeninas, fazer formação, dar uma formação até só sessões de esclarecimento. E depois há uma outra coisa que temos que ter em atenção, que é o facto de estas mulheres imigrantes há uma percentagem que não é alfabetizada, portanto estes folhetos com pouco paleio, com muita visualização, imagens ou cartazes, podem funcionar muito melhor. (E16)

---

A ineficácia das campanhas em particular, e da sensibilização em geral, sente-se, como é possível depreender das citações atrás transcritas, não apenas na sociedade em geral, mas inclusive em grupos concretos que têm uma proximidade com esta problemática:

---

Mas por aquilo que nós vamos percebendo, na realidade, o nome tráfico de seres humanos não é propriamente conhecido e percebido e às vezes caímos aqui em alguns erros e caímos aqui em algumas situações menos felizes. Mesmo quando falamos em sociedade em geral e concordo, mas mesmo a nível dos técnicos da acção social mesmo a nível dos órgãos de polícia criminal mesmo a nível dos tribunais continuamos a sentir que há um grande desconhecimento e que isto se reflecte no trabalho e nas sinalizações e nas identificações da vítima de tráfico de seres humanos. O que para nós é problemático hoje em dia. Claro que há um caminho percorrido, claro que não podemos dizer que Portugal está igual há dois anos atrás, não está, a nível de tráfico de seres humanos. Sim, há um reconhecimento, há um caminho que é percorrido, há um conhecimento acerca da realidade das vítimas existentes, das sinalizações, mas há muito a fazer e há muito desconhecimento mesmo nas pessoas que sinalizam e nas entidades sinalizadoras, que é fulcral. (E5)

---

A sensibilização deve ser mais direccionada e diferenciada de acordo com os públicos alvo, mas também tendo em conta os diferentes tipos de tráfico considerados:

---

Penso que a sociedade Portuguesa está actualmente mais alerta, mais conhecedora e também mais sensível para a tragédia humana vivenciada pelas vítimas deste tipo de criminalidade. A sensibilidade parece ser maior para as situações de tráfico de pessoas para fins laborais, enquanto que com o aumento da prostituição, registaram-se em Portugal, localmente, algumas manifestações reveladoras de intolerância para tal actividade e mesmo alguma xenofobia. Mas penso que tem existido uma mudança gradual nas referidas atitudes, à medida que têm vindo a

ser divulgadas publicamente informações sobre as diversas realidades, nomeadamente informações sobre o facto de muitas vezes as prostitutas serem vítimas de tráfico de seres humanos e estarem coagidas a exercer a prostituição. Esta realidade não era muito conhecida. (E5)

Estava a lembrar-me que as campanhas de sensibilização ou de prevenção têm de chegar aos clientes e ainda não se viu nenhuma campanha sobre tráfico de seres humanos dirigida a homens, pensando nós no tráfico para fins de exploração sexual. Porque em Portugal eles podem ser criminalizados se se provar, o que é extremamente complicado, que estiveram com uma vítima de tráfico. Mas a campanha tem de chegar até eles, têm de ser o alvo principal. Portanto as campanhas futuramente têm de ser mais inovadoras e mais focalizadas. (E16)

Eu acho que as campanhas não têm sido eficientes. As campanhas têm que ser ajustadas ao público-alvo, por exemplo, faixas etárias diferentes devem ser alvo de campanhas diferentes. Senão as campanhas não são eficazes e é um desperdício enorme de recursos. Por exemplo, para pessoas mais novas têm que ser campanhas centradas na prevenção, para um público-alvo mais velho, há que apostar mais na protecção. E têm que ser campanhas que cheguem ao terreno, não são campanhas que passem na RTP2 às 11h da noite que vão chegar ao comum dos cidadãos. (E9)

---

Um magistrado, por exemplo, sugeriu ainda que os conteúdos das campanhas sejam mais próximos da realidade portuguesa, para a sensibilização ser melhor conseguida.

---

As campanhas públicas e privadas têm sido visíveis e de bom nível. Relembro a campanha “não estás à venda”, ou “desperte para esta realidade – denuncie”, ou as campanhas da Benetton, MTV e recentemente do Boticário. Mais uma vez, tenho dúvidas que a população portuguesa naturalize o objecto interno das campanhas; talvez aqui fosse necessário encontrar exemplos mais especificamente “portugueses”, de modo a facilitar a identificação do público-alvo, especialmente das suas vítimas. (E21)

---

Os locais de divulgação das acções também merecem uma atenção especial. Foram várias as ideias de locais sugeridas por ONG que deixamos aqui indicadas: bombas de gasolina, farmácias, centros de saúde, hospitais, casas de banho femininas, juntas de freguesia e câmaras municipais, agências de viagens, escolas e espaços virtuais como, por exemplo, o *facebook*. Para além disso, deve ter-se uma particular atenção em não apostar na divulgação de material informativo e outras formas de

sensibilização apenas no litoral urbano, mas também em outras zonas do país, nomeadamente do interior e rurais, onde o tráfico também pode ter expressão.

Obviamente que quando falamos na consciência da sociedade relativamente ao tráfico de seres humanos estamos apenas a basear-nos nas percepções das pessoas entrevistadas, uma vez que não foi realizado qualquer estudo de impacto das campanhas. A “Sensibilização” foi, aliás, a área em que houve uma maior contestação aos indicadores de resultado indicados. Com efeito, a eficácia da sensibilização, nomeadamente da produção de folhetos ou da realização de campanhas só pode ser medida através de estudos de impacto, tais como a sondagem que se previa realizar na medida 6 da área 1 e que não foi executada:

---

Eu acho que tem havido uma sistemática confusão entre o que é um indicador de processo e um indicador de resultado. Pelo menos na minha leitura a mim parece-me um *copy-paste* das mesmas coisas e não faz sentido. Por exemplo, aqui no sensibilizar: a elaboração de materiais informativos. O indicador de processo é a produção de folhetos, o indicador de resultado mais uma vez é produzir 3 mil folhetos até ao fim da vigência do Plano. O impacto que estes folhetos tiveram, se gerou alguma melhoria, alguma alteração de comportamento, alguma tomada de atitude, isso é que é um indicador de resultado. E isto é sistemático... Às vezes o menos é melhor. Não condensado, não estender 500 medidas, mas organizar 50 totais que porque cada coisa não funciona isoladamente – cada medida já implica uma série de outras coisas e um bocadinho mais articulado, mais racional, mais razoável. (...) A partir de uma acção de formação, por exemplo com a ACT, foi identificada uma vítima isso é um resultado, a acção de formação não é um resultado em si. Depois da acção de formação foi sinalizado um número de potenciais vítimas, quer dizer que a acção de formação resultou, que eles ficaram atentos. (E6)

---

A este respeito foi-nos referida a Campanha “Não estás à venda”, elaborada pelo SEF em conjunto com o Conselho da Europa, que teve por base uma publicação aos quadrinhos no Conselho da Europa, como uma boa prática, uma vez que culminou na realização de um estudo de avaliação.

Uma atenção especial é merecida a respeito da medida 7 – Consciencialização da comunicação social na necessidade de lidar com esta temática de uma maneira que não promova o reforço de estereótipos, numa perspectiva de direitos humanos.

São inúmeros os estudos que, nos últimos anos, nos dão conta da influência dos *media* na realidade social, na transformação de assuntos em problemas políticos e na formação de públicos. O tráfico de pessoas não é exceção. A maior ou menor intensidade de tal influência está envolta em grande polémica, com algumas opiniões a evidenciarem o seu determinismo no desenrolar das várias problemáticas sociais e outras a sustentarem que os *media* constituem somente uma das possíveis influências sobre a percepção da realidade social. Não obstante, é unânime que se esta é uma sociedade informada, ela é-o, sobretudo, pelos *media* enquanto veículo privilegiado de informação. No que diz respeito especificamente ao tráfico, fenómeno cujo combate implica uma forte aposta na prevenção, importa conhecer o modo como os *media* dão a conhecer o fenómeno, contribuindo para a sua visibilidade e se, ao fazê-lo, que efeito poderão exercer sobre a realidade de que falam. É consensual que os *media* podem ter um importante papel no combate ao tráfico sexual, mas também se assinala como reportagens sensacionalistas e imprecisas podem resultar numa falta de empatia e solidariedade da opinião pública para com as mulheres traficadas, bem como influenciar negativamente as investigações policiais. É necessário atendermos à questão dos saberes detidos pelos jornalistas. O desconhecimento das reais questões que estão interligadas com o tráfico leva a que, não raras vezes, como veremos no ponto seguinte, situações de tráfico sejam confundidas com situações de imigração ilegal ou de prostituição. Nestes casos, a notícia pode ter um efeito contra-producente, uma vez que transmite uma informação enganadora:

---

Dependendo do meio de comunicação social. Se é sério, muito bem, se não é sério, comportará, nomeadamente a nível de investigação criminal, sérios riscos quer para a vítima, quer para a continuação da investigação. Não pode ser ponderado nesses moldes. Acho que haverá, eventualmente, outras formas de fazer a divulgação, a disseminação e o conhecimento deste género de população em geral. (FG1)

Quando se começou a falar de tráfico, houve um *spot* publicitário muito interessante em que quem dava a cara era a Angelina Jolie. Isto era uma parceria, se não estou em erro, entre a RTP e o DN. Esse *spot* foi discutido a convite do DN lá numa sala deles e estava extremamente bem conseguido, curiosamente a RTP

passou a horas tardias. Porque o que passa a horas em que todos podemos ver, são entrevistas aos proxenetas organizados do norte. Isto é destruir o *spot* publicitário, isto é típico. E não estou a falar das televisões privadas, estou a falar da RTP que devia ter um outro olhar. Quando um proxeneta do norte a dizer que é industrial da noite, que tem um bar de alterne e as pessoas se sentem muito bem, uma pessoa fica a pensar o que é isto. Portanto, não sei se os jornalistas também não têm formação, mas isto aconteceu. (E17)

---

A sensibilização, e até a formação, dos jornalistas nestas matérias revela-se, pois, de extrema importância. Como nos referiu um jornalista, esta classe profissional acaba por não ter um conhecimento apurado deste fenómeno, o que propicia a fácil reprodução de estereótipos:

---

Em relação a este tipo de crime, o modo como é tratado na imprensa, é uma coisa muito pouco divulgada, nós temos muito pouca informação sobre este tipo de crime. Basicamente tratamos destes assuntos com base em comunicados ou da polícia judiciária ou do serviço de estrangeiros e fronteiras. São comunicados das forças policiais sujeitos a segredo de justiça, portanto, serão sempre notícias de pouca dimensão, de pouca visibilidade. (...) Comparando com o exemplo da violência doméstica. A violência doméstica começou a ser mais falada há meia dúzia de anos. Quando alguém se refere, ainda hoje, à violência doméstica diz “bater nas mulheres está mal, não se bate nas mulheres, não se bate nas senhoras”. Em relação ao tráfico de seres humanos, as pessoas associam tudo à prostituição. (FG5)

---

Seria fundamental que a acção de sensibilização tivesse sido realizada.

Refira-se, ainda, que a medida 8 foi considerada importante, mas desadequada, uma vez que a disciplina de Educação ainda não se encontra verdadeiramente implementada nas escolas:

---

Depois quando começamos a avaliar no geral temos a sensação que tudo aquilo que o Plano propunha de facto conseguiu fazer embora tenhamos dúvidas nalgumas coisas. O que sentimos é que por exemplo na área sensibilizar, sentimos que não foi tão bem concretizado por exemplo a nível de materiais informativos, a colocação de anúncios, sentimos que seriam necessários mais. Por exemplo o Plano fala do âmbito da disciplina de educação sexual mas quer dizer a disciplina ainda nem sequer está vigente nas escolas portanto automaticamente isso não depende directamente do Plano, depende do Ministério da Educação, é óbvio que isto não se pode concretizar. Por exemplo há coisas que de facto dependem de outros ministérios. (E16)

---

Como vimos no Capítulo IV, foram várias as acções de formação sobre tráfico de seres humanos desenvolvidas no âmbito do I PNCTSH. Para além das indicadas, outras foram realizadas, embora sejam apontadas como acções extra Plano. A formação foi identificada no decurso do nosso estudo, por diversas entidades, como uma área de execução de extrema relevância. E se, de facto, muitos dos/as nossos/as entrevistados/as reconheceram algum esforço em termos de formação inicial, sublinharam a urgência em se apostar fortemente na formação contínua, sob pena de não se acompanhar os desenvolvimentos e actualizações frequentes que o fenómeno vai vivenciando.

As pessoas envolvidas em acções de formação, no papel de formandos/as e/ou formadores/as, classificaram as formações de muito importantes e como dando um contributo efectivo para o aperfeiçoamento do seu trabalho (no caso dos/as formandos/as), em particular sobre os critérios de identificação da vítima. Esta é a opinião comum entre as formações iniciais, com o objectivo de despertar uma maior consciência para o fenómeno:

---

Para mim foi útil porque me permitiu conhecer outras pessoas de outras organizações que estavam lá e é bom começar-se a criar esta rede, sabermos que é aquela pessoa, aquela associação, ou aquele OPC, é importante porque sistematizaram conteúdos, quer a nível de lei portuguesa e internacional, quer a nível das estruturas que estavam já a ser criadas... Eu fui ao seminário do tráfico no Porto em 2008, depois estive em duas formações do CAIM, depois estivemos já ambas num workshop... Para mim foram formações úteis por causa disso, das redes que se começam a criar. (E15)

---

Este foi o caso, por exemplo, dos inspectores de trabalho, que são elementos chave para identificar situações de tráfico laboral:

---

O ACT pode, deve intervir, está melhor localizado e está no terreno. Pode entrar onde os OPC não podem entrar sem estarem devidamente munidos de mandado. Nesta fase de sinalização, a ACT ainda está no início, está neste primeiro momento de conhecer e disseminar. Teremos, com certeza, contactado com muitas situações de tráfico, no passado. De tráfico laboral no âmbito da construção da Expo, da construção da Ponte Vasco da Gama, do Alqueva, das grandes obras que, depois,

com a cadeia de contratação, se apanha de tudo. Neste momento, nós fizemos algumas acções com a colaboração com a Dra. ..., no âmbito do Observatório e também com a Dra. ... que vivenciaram a formação e viram, de facto, no que respeita aos inspectores de trabalho, esta realidade não estava muito presente e não é muito conhecida com as características que lhe é dada pela Convenção de Palermo e, agora, pelo Código Penal. (FG4)

---

O mesmo já tinha vindo a ser feito, no âmbito do projecto CAIM, aos OPC; e, promovida pelo ACIDI, aos mediadores socioculturais. Numa vertente de apoio à vítima, também foi ministrada formação inicial dada aos técnicos da Segurança Social e a algumas ONG. Nestas formações procurou-se mobilizar formadores/as com clara experiência no terreno, numa base multidisciplinar e inter-institucional. Há várias questões relativamente à formação que foram abordadas.

Em primeiro lugar, para vários/as entrevistados/as, certas acções de formação inicial, pela sua brevidade, mais se assemelham a acções de sensibilização. Sendo igualmente necessária uma distinção mais vincada entre o que é formação inicial e formação contínua.

Em segundo lugar, se algumas ONG que estão a trabalhar há pouco tempo nestas matérias se mostraram muito satisfeitas com o conhecimento adquirido, outras, com intervenção no terreno há vários anos, afirmaram não ter aprendido nada de novo, embora concordem com a importância das acções. A este respeito, uma entrevistada de uma ONG afirmou que poderiam ser chamadas igualmente para formadoras e lamenta tal não ter sido feito:

---

Acho que é necessária uma formação muito mais aprofundada e acho que as ONG deviam ser chamadas não só para seminários, mas para trabalho, para discutir informalmente, porque a minha experiência pode ser diferente da experiência de outra pessoa que trabalhe até na mesma área, a análise pode ser diferente e é nesta pergunta que se pode extrair alguma coisa de positivo. (E17)

---

Em terceiro lugar, de acordo com algumas opiniões, a formação de pares, “em cascata”, inicialmente pensada, acabou por não funcionar, sobretudo nos OPC,

sentindo-se, ainda, em alguns casos uma necessidade vincada de formação, nomeadamente para combater estereótipos muito enraizados:

---

Se calhar se o Observatório tivesse possibilidade de dar essa formação seria uma mais-valia. Porque muito sinceramente, toda a análise que eu faço é de acordo com a minha percepção, a minha cultura, a minha formação que eu já tenho, os meus valores e de acordo com isso vou fazendo uma análise e de acordo com as situações à minha frente... Isto também tem a ver com a formação profissional evidentemente, a investigação criminal também vai-nos dotando destas competências. Mas o que é certo é que é feito tudo muito, perdoe-me a expressão, ao “olhómetro”, porque não tenho uma base técnica para me apoiar, então faço com base nesse conjunto de valores, de formação e de competências que adquiri mas de facto seria importante ter formação. Com certeza que iria melhor. (E20)

Nós continuamos a achar que o policiamento de proximidade necessita realmente de mais formação, de mais campanha de sensibilização, de mais informação e de formação chave. (FG3)

Continuamos a sentir que há órgãos de polícia criminal que não sabem o que é uma vítima de tráfico, que não sabem onde buscar a legislação, não sabem a quem identificar e isto é muito grave. (E5)

---

Esta situação poderia ser minimizada se, efectivamente, a formação em “escada” pudesse ter sido concretizada, uma vez que tende a ser notório o impacto da formação nos OPC:

---

Eu sinto no contacto com os OPC que quem recebeu formação, quem esteve lá, ficou com informação até porque ficou com contactos e aquilo que nós dizemos na formação, e que é muito importante continuar a dizer, é que se não sabem o que fazer fiquem com o contacto e contactem porque basta ter o contacto e pedir uma informação e a partir daí nós agilizamos o restante. E isto tem funcionado. A questão é que não temos chegado a todos e o que nós sentimos é que a ideia inicial do projecto CAIM e destas formações era formar x pessoas que depois conseguissem chegar a outras. (E5)

---

Esta formação deve, no entanto, ter sempre uma base multidisciplinar e atenta a questões mais amplas, como sejam as questões de género:

Pessoalmente penso que tem vindo a assistir-se a um esforço crescente por parte dos OPC em adquirirem mais conhecimento sobre questões de género, quer sobre violência doméstica, quer sobre tráfico de seres humanos. Portanto têm formação, mas depois se calhar nas suas rondas por Lisboa, nas rusgas, penso eu que ainda há preconceito de uma mulher que esteja numa casa de alterne não poderá ser vítima de tráfico. Até porque sabemos até derivado do projecto que o CES fez que muitas mulheres que vêm para cá até sabem que vão trabalhar naquela indústria, não saberão tanto as condições de trabalho mas sabem que vêm. E Portugal ainda é um país muito machista e muito preconceituoso em relação à liberdade e à auto-determinação sexual das mulheres. Portanto parece-me que aí há muito preconceito ainda. (E15)

---

Estes preconceitos podem interferir na identificação de uma vítima, sobretudo porque condicionam significativamente a noção de consentimento.

Para outros OPC, importa agora realizar acções de formação contínua e especializada, adequada a cada público-alvo e às dificuldades concretas que surgem no terreno.

---

Em termos da formação, no que toca ao SEF. Primeiro, a nossa entrada ou admissão é de x em x anos - temos, neste momento, o concurso para 31 inspectores. Mas, independentemente disso, em termos de formação para o tráfico, ele já está contemplado também no currículo para guardas de fronteiras, que é a nossa base para efeitos de estágio de admissão, temos mais ou menos que seguir aquilo, a estrutura do curso, a programação do curso, os objectivos pedagógicos a atingir já estão definidos, que não podem ser mais grandiosos, exigentes, digamos assim. Foi criado no sentido de todos os guardas de fronteira, de todos os países da União Europeia, com toda a diversidade que existe, terem formação comum, conceitos comuns. Portanto, o nosso, realmente, vai além de. Para além disso, em termos de formação contínua, não só temos participado nas acções do Caim, temos formadores formados já para esse efeito, como também vamos tendo alguma soluções internas específicas, pelo nosso Departamento de Formação, ou, então, *ad hoc*, como foi o caso do ano passado numa organização de sessão de trabalho com a OIT, precisamente para discussão do tráfico laboral e começarmos a compreender melhor o fenómeno. (FG1)

Nós aqui damos formação nessa área para diversos públicos. E tem funcionado bem, graças ao empenhamento dos meus colegas de serviço. Muitas vezes, as acções de formação em que participamos é em articulação com outras entidades judiciais e resulta bem, há articulação. A formação tem sido adequada, tem consistido numa boa base, mas depois falta formação avançada, porque estamos a tratar de fenómenos mutáveis que exigem constante actualização. Mas a formação avançada não é exequível sem um grande investimento em formadores, o que não acontece actualmente. Aqui no meu serviço, a formação que damos é preparada à custa de sacrifício da vida pessoal, é quase uma carolice nossa. (E9)

---

Um dos entrevistados propôs um modelo de formação avançada para OPC e magistrados que nos parece interessante reproduzir:

---

Penso que aquilo que importaria realmente a nível disto era fazer-se um curso que fosse um curso que tivesse garantias de qualidade e de profundidade reconhecidas, nomeadamente com o apoio da Europol e da Interpol, por exemplo. Curso esse que devia ser ministrado por uma única entidade de maneira a garantir uma uniformidade em termos do processo de formação e que devia ser fornecido a todos os intervenientes que contactam com esta matéria começando pelas forças policiais, todas elas, a PJ, PSP, GNR e SEF... (...) E tinha que ser feito por uma única entidade, porque não faz sentido estar a escola de Polícia Judiciária a dar um tipo de formação que tem determinados cânones aos inspectores da PJ. A PSP dar uma formação aos colegas da PSP que investigam. Isto não faz sentido. (E12)

---

Um público considerado mais ausente, mas crucial, nas acções de formação (enquanto formandos/as) foram os magistrados/as. Para muitos dos operadores entrevistados, uma maior clarificação da lei, quer por via normativa, quer jurisprudencial, é importante. Mas, o melhor enquadramento desta matéria passa, necessariamente, por uma maior aposta na formação. Embora se admita que há cada vez um maior conhecimento e sensibilidade por parte das polícias e operadores judiciários para com este fenómeno, considera-se que é fundamental prosseguir com o esforço de formação contínua, sobretudo atendendo às alterações introduzidas pela revisão penal de 2007, para adequação ao “standard” mínimo europeu e internacional. Nesta medida, os/as magistrados/as judiciais e do Ministério Público por nós ouvidos/as afirmaram, em regra, não apenas desconhecer o PNCTSH, mas também qualquer formação realizada no seu âmbito em que eles fossem os destinatários. Contudo, o Centro de Estudos Judiciários (CEJ) – que não é uma entidade executora do PNCTSH – realizou várias acções. No período de vigência do Plano, o CEJ desenvolveu acções específicas sobre tráfico de SH, em 3 acções de formação, dirigidas a todo o contingente de investigação criminal do SEF e auditores de justiça no 2º ciclo; desenvolveu duas acções de formação sobre a revisão penal de 2007 (em Lisboa e Coimbra), dirigidas a mais de 2000 magistrados e advogados, em que incluiu o novo crime de “tráfico de pessoas”, com a intervenção específica de dois conferencistas, as quais foram

publicadas num número especial da Revista do CEJ; ainda quanto à formação contínua, o CEJ incluiu no novo “curso de investigação criminal” (que repete anualmente), dirigido a magistrados do MP, um módulo sobre a investigação de tráfico de SH; finalmente, ao nível da formação inicial, o tráfico de SH integra-se no plano de curso da área penal, dirigido aos auditores de justiça de ambas as magistraturas. Mais formação será sempre necessária, como os próprios magistrados indicam:

---

A formação tem sido adequada mas pode ser sempre aperfeiçoada, quer quanto à metodologia quer quanto aos conteúdos. Para esse efeito, seria muito útil saber quais são as dificuldades sentidas na prática judiciária, obtendo um feedback real suficientemente representativo da realidade processual portuguesa, o que bem poderia ser uma medida a constar de um novo Plano a cargo da PGR/CSMP, do CSM, do MAI (SEF) e MJ (PJ). (E21)

Na área criminal, a actuação do Ministério Público no combate ao fenómeno do tráfico de seres humanos passa fundamentalmente pela investigação e exercício da acção penal. Nesta medida, toda a formação que é dada aos magistrados que têm a seu cargo investigações com tal objecto, terá certamente repercussões na melhoria da sua actuação, dado que o conhecimento mais aprofundado do fenómeno, implica necessariamente uma resposta mais eficaz. (E5)

Esta especialização que se fala mais relativamente a outros tipos de criminalidade. Nesta especificamente, um bocadinho até com base no conhecimento que tive de alguns casos concretos em que tive intervenção e a própria passagem pelo SEF, que nos foi muito rica neste aspecto. Esta formação exige efectivamente uma preparação a nível das técnicas de investigação, como seja, por exemplo, a utilização dos mecanismos dos agentes encobertos, a utilização de interceptações telefónicas numa dimensão supra-nacional, as questões das memórias futuras, por aí a fora. Um conhecimento da realidade, no terreno. Não faz mal nenhum aos magistrados saberem como que funcionam as casas de alterne. Saberem que as casas de alterne, nomeadamente, no primeiro piso, têm prostituição, que tudo isso está ligado a um agente controlador. Conhecerem as realidades na fronteira com Espanha e a mobilidade de cá para lá e de lá para cá, nunca se sabe quem é que é o patrão e o dono das raparigas, das mulheres. O conhecimento dos circuitos do Brasil. (FG6)

---

Na sequência desta necessidade de formação, o Centro de Estudos Judiciários e o Conselho Superior da Magistratura devem assumir, na prática, um compromisso forte na formação. A Procuradoria Geral da República (PGR), já se encontra no Plano, mas deveria alargar a sua intervenção às matérias de formação dos operadores judiciários, bem como às de organização da investigação criminal. Ou

seja, as entidades com responsabilidade na área da formação de magistrados/as, devem dotar os operadores judiciais de conhecimentos técnicos, mas também de ferramentas que fomentem uma cultura jurídica atenta a estas realidades que consubstanciam violações graves dos direitos humanos. O estabelecimento de protocolos com a Associação Sindical de Juizes Portugueses e com o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, poderiam ser frutuozos. Uma nota ainda para dizer que os/as magistrados/as por nós ouvidos, afirmaram que seria importante uma maior divulgação do Plano junto das magistraturas, pedindo-se, inclusive, contributos. O manual sobre questões de tráfico para magistrados, criado pela UNODOC e que está a ser traduzido pelo OTSH, poderá ser um contributo importante, embora não dispense, na nossa opinião, a formação.

Por fim, um outro grupo indispensável nestas matérias e que não tem sido alvo de muita formação é, na opinião de várias pessoas entrevistadas, o grupo dos profissionais de saúde que podem, também eles, ter contacto com várias situações de tráfico de pessoas.

### **2.3. Protecção, Apoio e Integração**

A área “**Protecção, Apoio e Integração**” também foi apontada por vários/as entrevistados/as como uma das melhor sucedidas no âmbito do IPNCTSH. Para isso muito contribui a atribuição de mais direitos às vítimas (nomeadamente através da execução da medida 1) e da existência do Centro de Acolhimento e Protecção (CAP):

---

O que não quer dizer que não haja por exemplo outras áreas que a nosso ver são importantíssimas, como é a área do proteger-apoiar-integrar nomeadamente duas medidas em concreto: a concessão de autorização de residência a vítimas de tráfico que para nós é essencial. A anterior lei previa também um regime especial de concessão de autorização de residência a quem não tivesse visto adequado mas era a vítimas em geral. E aqui a vítima de tráfico de seres humanos era tratada, entre outras, como qualquer outra vítima. Isso é muito importante e achamos que foi um

grande passo. Não só o artigo que está previsto na lei da imigração como aquele próprio regime específico que mesmo que não estejam previstos todos aqueles requisitos que a própria lei dos estrangeiros prevê desde que haja circunstâncias especiais que justifiquem pode ser proposto o estatuto de vítima. Acho que essa foi uma medida importantíssima. Penso que o CAP também. É necessário de facto dar uma resposta no terreno a estas pessoas, apoiá-las em todas as suas necessidades e portanto é uma resposta também muito importante. (E19)

---

Não obstante as melhorias que têm vindo a ser introduzidas nesta área, há aspectos que devem ser melhorados.

Em primeiro lugar, de acordo com alguns/mas entrevistados/as, a Linha SOS Imigrante não será a mais indicada para a denúncia de casos de tráfico. No âmbito do projecto CAIM, o ACIDI passou a assumir o apoio às vítimas de tráfico, na altura de tráfico para fins de exploração sexual, alargando o horário da linha SOS das 8h30 às 24 horas de segunda a sábado. Entretanto esse horário por via do reduzido fluxo das chamadas que se foi verificando sofreu algumas alterações e passou a ser das 8h30 às 20h30 de segunda a sábado e, actualmente, funciona apenas das 8h30 às 20h30 de segunda a sexta. Ora, para alguns/mas interlocutores/as, esta linha deveria manter-se para questões exclusivamente relacionadas com a imigração, criando-se uma específica para casos de tráfico.

Em segundo lugar, apurámos que é necessária uma maior sensibilização para a aplicação da Lei de Protecção de Testemunhas nestes processos, não apenas relativamente às vítimas, mas a todas as testemunhas e seus familiares, tal como consta da medida 3 da subárea Proteger:

---

Tem sido feita muita coisa a esse nível, temos uma boa rede sobretudo através das ONG que têm sempre uns quantos psicólogos a trabalhar sobretudo com aquela casa que existe no norte e que dá também esse apoio. Aí foi dado um passo muito grande. A nível da protecção destas testemunhas há muitas e muitas dificuldades. A nossa lei de protecção de testemunhas é uma lei que na prática ainda precisa de dar grandes passos. Eu sei que são coisas muito caras que envolvem orçamentos consideráveis, mas a justiça é mesmo assim, não pode ser vista numa perspectiva economicista e portanto penso que devia-se alargar muito mais o espectro de protecção para outros casos. Hoje em dia só aqueles casos mesmo de limite é que fazem uso desta lei, é que se dá a protecção que tem que se dar, é que se consegue obter financiamento para que estas pessoas possam ficar meses ou anos sem ter

que aparecer em lado nenhum, sem ter que trabalhar, já para não falar em operações plásticas e coisas desse tipo. Mas acho que se queremos dar aqui alguns passos de gigante a nível da investigação do tráfico de pessoas, tal como outros casos de crime organizado e crime violento, isto vai ter de mudar, se não aquilo que temos é numa fase inicial na qual muitas testemunhas aparecem, mas com o passar do tempo e conforme as coisas vão arrefecendo na memória das pessoas e conforme vão sendo pressionadas por estes indivíduos, desaparecem, desistem da queixa e depois quando chegam ao tribunal, quando chega a hora da decisão no julgamento vemos que estranhamente esta gente toda é absolvida e ficamos a perguntar-nos porquê. Porque não houve um investimento do estado em acompanhar estas coisas até ao fim, porque não houve protecção a sério garantida a estas pessoas. Portanto enquanto não tivermos uma protecção forte, muitos destes crimes vão redundar nisso. (E12)

---

É fundamental dotar-se o sistema judicial de mecanismos que permitam uma aplicação eficaz da Lei de Protecção de Testemunhas. A aplicação desta lei torna-se ainda mais urgente se tivermos em conta que estes são processos muito morosos, não só a fase de julgamento, como a própria fase de investigação. A delonga destes processos é vista como um sério bloqueio a um apoio efectivo às vítimas:

---

A nível de acolhimentos e acompanhamentos dos processos... é realmente muito difícil fazer prova numa situação destas. Os processos são extremamente morosos, as vítimas estão constantemente a serem chamadas para testemunhos, para audições para memória futura. Quando não acontece a vítima pretender sair do país o mais rapidamente possível, o que faz com que a prova e o processo fiquem ainda mais comprometidos. (E5)

---

Esta situação é agravada pela reduzida informação sobre o curso do processo que é dada às vítimas. Voltaremos a esta questão no ponto seguinte.

Em terceiro lugar, foi reivindicado que um efectivo apoio e integração das vítimas só é possível se, tal como consta do Plano nesta área, se zelar para que estas tenham direito a um apoio financeiro (e à indemnização que por lei têm direito) que lhes permita, por exemplo, garantir as remessas que enviam aos seus familiares e potenciar a sua autonomia. Este apoio financeiro dirigido à vítima é crucial para impedir a revitimização e para garantir a sua independência, sobretudo quando esta não pode passar imediatamente pela inserção no mercado de trabalho. Na opinião de algumas entrevistadas, este tipo de apoio não tem sido

conseguido. É preciso não esquecer que a grande maioria das pessoas que acaba numa situação de tráfico se encontrava numa situação de vulnerabilidade e viu na imigração uma oportunidade para poder ter uma vida melhor. Não combater as condições dessa vulnerabilidade é não prevenir a revitimização. Um subsídio seria, pois, necessário em várias etapas do processo de apoio e integração:

---

Mesmo para a autonomia ou início de um projecto autónomo mais independente de vida, o não haver qualquer tipo de subsídio que caiba para aquelas pessoas é complicado. É difícil arranjar um primeiro emprego ou até nem é seguro ainda; é difícil iniciar uma formação porque ainda não estão cá os documentos, etc. Não há qualquer tipo de resposta específica na lei para estes casos, há para outros, como para pessoas em exclusão. Até no retorno assistido, nós contactamos as ONG do país de origem neste retorno de forma a tentar ajuda lá, mas o financiamento desta viagem de volta, que parece uma coisa simples, ou quer ficar ou vai, nunca é uma coisa simples, nunca é financiada por uma razão ou por outra, por ninguém, nem pelas embaixadas... (E1)

---

A este respeito foi-nos dito que o apoio da OIM é importante para o retorno assistido, caso esse seja o desejo da vítima, embora nem sempre seja feito celeramente e só seja possível quando a vítima decide ir para um país terceiro. Da parte das embaixadas e consulados, o apoio é praticamente inexistente, contrariamente ao que sugere o Plano:

---

Logo aí temos essa barreira, países terceiros, mas também temos a questão de que OIM financia, mas não é rápido, não é célere na resposta e isto, por vezes, também é difícil e depois todos os outros países – e a Comunidade Europeia é bastante alargada – não têm esta resposta e as embaixadas realmente não respondem, os consulados não respondem. E está no Plano, está muito bem na teoria, mas na prática falha. Como outras. E não estamos a conseguir realmente as medidas e dizíamos há pouco que o Plano está extremamente bem conseguido, na teoria é fantástico, é fabuloso, mas falha em algumas questões práticas e isto reflecte-se depois no trabalho, nas respostas. (E5)

---

Como é possível depreender da citação acima transcrita, são várias as medidas constantes nesta área que emergem como boas ideias, mas que acabam por não ter a concretização prática desejável, seja pelo parco envolvimento de algumas entidades, seja pela ausência de recursos financeiros disponíveis. Estes recursos

acabam por ser necessários também para as próprias organizações que dão apoio às vítimas, uma vez que este implica vários custos, nomeadamente despesas com a saúde, contactos internacionais com familiares e outras entidades, deslocações, tirar novos documentos, etc. Estas são despesas que não estão previstas no orçamento de um centro de acolhimento e que encarecem o apoio.

Outros aspectos foram mencionados como funcionando melhor na teoria do que na prática quotidiana da assistência. Um deles diz respeito à previsão legal de concessão de uma autorização de residência temporária com a duração de um ano a vítimas de tráfico que, segundo o PNCTSH, poderá ser concedida independentemente da sua colaboração. Ora, de acordo com algumas opiniões, por um lado continua a ser feita pressão sobre as ONG para que incentivem as vítimas a colaborar, o que, de acordo com algumas opiniões, não é um procedimento desejável de continuar:

---

Continua a competir às ONG fazer força mesmo nos casos em que – eu não digo que seja norma – haja até possibilidade dessa pessoa não cooperar mais. Não estou a dizer que isto não é respeitado mas também não estou a dizer que é. O que estou a dizer é que, por vezes, é difícil para pessoas que têm um medo atroz, que sabem que se vão dar a cara, imediatamente a família no Brasil vai receber ameaças e que estão de facto com medo, muitas vezes é difícil impedir algumas primeiras tentativas que eu compreendo que tem que se saber mais para poder intervir e combater mas... A lei diz lá que em situações destas para esta pessoa nem sequer colaborar e ter na mesma direito a estar protegida e é assim a nossa lei, mas temos algumas dificuldades nisto... (E1)

---

Por outro lado, o processo de autorização de residência é mais burocrático, complexo e difícil quando as vítimas não são oriundas da União Europeia. Contudo, admitem que o Plano contribui para atenuar estas situações com a figura do relator nacional:

---

Sobretudo quando são imigrantes que não vêm de países da Comunidade Europeia, estas questões são mais difíceis e morosas. Não que não se consiga. Não estamos a dizer que a resposta não se consegue, até porque felizmente no Plano temos esta facilidade de que se não for através de um órgão de polícia criminal poderá ser

através de um relator nacional. Mas mesmo assim sentimos que é mais complicado e mais difícil e mais burocrático... E não deveria ser diferente porque necessita de uma autorização de residência, porque decide não colaborar; não devia haver estas diferenças. (E5)

---

Ainda no que se refere às autorizações de residência, algumas técnicas alertaram para a necessidade de alteração de uma prática que pode causar problemas e que consiste no facto de no documento de autorização de residência ser explicitado qual o artigo sob o qual é concedida. Muitas vítimas não querem que os seus familiares tenham conhecimento da situação de exploração por que passaram, nem tampouco que no seu futuro emprego sejam imediatamente identificadas como vítimas de tráfico.

Um outro aspecto diz respeito ao retorno assistido. Para além das questões financeiras, há outros problemas que surgem nesta fase, em particular no acompanhamento feito à vítima quando esta regressa ao país de origem:

---

Eu acho que é insuficiente em termos de integração das vítimas, é importante numa primeira fase, mas falta sobretudo acompanhamento numa fase posterior. Falta essencialmente uma segunda linha de apoio às vítimas, porque após o tratamento inicial as vítimas acabam por ficar novamente entregues a si próprias e não são raras as situações em que acabam por cair novamente em situações de exploração. (E9)

(...) E o que lhe posso dizer, assim muito por alto, é que efectivamente as sinergias de algumas das medidas que envolviam o estabelecimento de parcerias, protocolos e a celebração inclusivamente formal e a criação de estruturas que viessem a sustentar todo o trabalho de apoio e de retorno das vítimas aos seus países de origem está de facto com graus de implementação pouco satisfatórios. (E19)

---

As dificuldades surgem sobretudo quando não estamos a falar de países terceiros em que a OIM não participa e não faz o acompanhamento. As dificuldades acentuam-se com a reduzida envolvência das embaixadas, pelo que é fundamental responsabilizá-las e incluir o maior número de parceiros externos possível. Como consequência, o desenvolvimento de um modelo de apoio ao retorno voluntário ao país de origem não pode ter base apenas na formação de profissionais – nem tão pouco não envolvendo o MNE -, como consta da medida 15.

Algumas pessoas entrevistadas afirmaram, também, que o Plano deveria criar as bases para uma maior sedimentação da rede constituída no âmbito do projecto CAIM. Esta rede acaba por funcionar, mas, de acordo com algumas opiniões, seria importante que fosse formalizada através de protocolos oficiais, inclusive entre Estado e sociedade civil, e fosse avaliado o seu funcionamento, procurando-se identificar possíveis bloqueios. No mesmo sentido foi defendido que seria fundamental envolver-se as várias ONG que inicialmente foram ouvidas no âmbito do projecto CAIM e que, posteriormente, por várias razões, acabaram por se afastar. As suas representações, articuladas com os organismos oficialmente envolvidos na execução do I PNCTSH, constituiria um momento significativo na avaliação do trabalho que tem vindo a ser feito:

---

(...) E eu sinto que passado este tempo chegou a altura de haver um mega plenário – eu acho que até consta numa das medidas do plano – em que fosse chamada a tal rede de ONG que foram desde o início muito bem ouvidas por aqueles que hoje em dia são o nosso mecanismo de referência nacional e de coordenação de forma a que todos juntos fizéssemos aqui um ponto da situação do que está esquecido, do que é que afinal não chegou (...) Eu acho que já houve tempo suficiente de CAP, de Observatório, de Guião de Sinalização, de tudo o que está em prática, de *focal points*, para agora reunirmos todos em conjunto e fazermos aqui um balanço, não de avaliação formal, mas de perceber os porquês do que é que ainda não esta a funcionar conforme tinha ficado decidido e será que percebemos como haveria de funcionar. E acho que isso seria muito importante. (E1).

---

As pessoas que estão directamente relacionadas com a acção no CAP discutiram, ainda, a necessidade de um segundo Centro de Acolhimento e Protecção, não devido à afluência de vítimas, mas por razões de segurança, protecção e reintegração. Como nos relataram, as vítimas, até pelas especificidades que o tráfico em Portugal pode assumir, tendo estado em situações de maior ou menor gravidade, acabam por ter graus de autonomia e de segurança muito distintos. Tal implica níveis de intervenção diferenciados e gestões quotidianas muito diferentes, o que cria problemas internos, de segurança e, também, de gestão das expectativas das diferentes vítimas. Como referiu uma técnica do CAP:

(...) Imagine que temos três pessoas já nem digo mais: uma que está completamente autónoma que sai e entra e que tem horários de formação e de trabalho ou de procura mas tem este programa já; temos uma pessoa que acaba de entrar e que os órgãos de polícia criminal nos dão indicação de que não pode sair à rua, tem de ficar em casa, que tem este tempo de reflexão, de securização e que necessita de um apoio muito regular, muito próximo e diário e muito sistemático; e temos outra pessoa que está no meio termo, ou seja, já pode ter saídas regulares, começa a conhecer o país, começa a conhecer as regras, começa a ter de fazer as suas comunicações. E nós temos uma equipa extremamente reduzida que não nos permite ter pessoas para dar apoio e que consigam ao mesmo tempo conciliar estas três situações. Não temos essa possibilidade.

---

Não obstante estes constrangimentos, as pessoas envolvidas directamente na execução das diferentes medidas da área 3, consideraram que as mulheres que passaram por este sistema de apoio, acolhimento e protecção, conseguiram aproveitar estas sinergias para melhorar as suas condições de vida:

E apesar de todas estas dificuldades nós sentimos - claro que é diferente e cada pessoa tem uma experiência distinta e vê esta resposta como uma forma diferente -, que cada uma delas aproveita o apoio de alguma forma e lança na sua vida e constrói o seu projecto que pode passar por voltar ao país de origem ou voltar até a uma situação idêntica mas aproveitam. Eu sinto que todas as pessoas que passaram por lá aproveitaram algo deste acolhimento e deste apoio e sem dúvida é muito gratificante.

---

Para nos aproximarmos das representações das vítimas que passaram por este sistema de apoio, entrevistámos uma mulher que se encontrava à data no CAP<sup>33</sup>.

N., nome fictício, tem 35 anos e é originária de Moçambique. Tem o 10º ano de escolaridade e foi vítima de exploração laboral. N. veio para Portugal “porque

---

<sup>33</sup> A necessidade de confidencialidade e de preservação da identidade da mulher e de localização do CAP levou a que a mulher fosse entrevistada por técnicos do CAP que lhe entregaram o questionário previamente elaborado por nós. Esta ressalva metodológica é necessária para se ter em conta todos os constrangimentos que podem daqui advir. A entrevista foi realizada em 22 de Julho de 2010.

precisava de trabalhar e de organizar a sua vida”. Não teve nunca qualquer suspeita que poderia cair numa situação de exploração. Nas suas palavras “foi explorada laboralmente, a trabalhar de manhã à noite, sem nem sequer ter um dia de folga”. N. conseguiu escapar do local onde era explorada e fugiu, sem conhecimento dos exploradores, e dirigiu-se à polícia. O seu objectivo era regressar ao país de origem. N. sente que lhe foi dada toda a informação necessária, mas avalia de forma diferenciada os diferentes OPC envolvidos na sua história: “Não consigo avaliar a polícia da mesma forma. A GNR foi desumana para comigo eu acho que eles não estão para ajudar os que precisam mas sim para ajudar os amigos. E o SEF tem características diferentes da GNR, dão todo apoio necessário, eles têm o bom atendimento.” Foi o SEF que a encaminhou para o CAP. N. considera que foi bem recebida e afirma que teve apoio psicológico, médico, alimentar, entre outros. Afirma não concordar com todas as regras da casa, embora não explicita quais. Diz que se sente em segurança e não crê necessitar da ajuda de mais nenhuma instituição. Quando questionada sobre o que seria necessário para ela optar por ficar em Portugal, N. respondeu: “Neste momento não quero ficar em Portugal. Para voltar para o meu país basta terminar o curso e vou-me embora.” Disse ter contacto com a família e não necessitar de ajuda uma vez em Moçambique. Com a excepção da GNR, afirmou ter confiança nas pessoas que acolheram. O curso que está a frequentar “é útil, mas muito difícil de conseguir”.

---

#### **2.4. Investigar criminalmente e Reprimir**

Apesar da sua elevada taxa de execução, com as ressalvas já indicadas no Capítulo IV, as opiniões relativamente à execução real desta área são díspares. Por um lado, algumas pessoas entendem que os esforços legislativos e uma maior proactividade dos OPC na investigação deste crime contribuíram para uma transformação real no combate ao tráfico de seres humanos em Portugal. Por outro, e não negligenciando estes esforços, várias pessoas entenderam que estes não fazem parte da execução do PNCTSH, mas das próprias funções e competências dos diferentes órgãos, policiais e judiciais:

---

Por exemplo, em relação à área do reprimir criminalmente faz parte das funções das polícias, autorização de residência, projecção de testemunhas, são mecanismos que são activados independentemente da estratégia nacional porque estão consagrados pela lei. (E7)

---

A Lei nº 59/2007, de 4 de Setembro introduziu alterações no que respeita ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual. Num novo contexto de aumento

e de maior visibilidade dos fenómenos criminais associados ao tráfico de pessoas e lenocínio, esta revisão legislativa previu uma alteração significativa em relação aqueles tipo de crimes, reformulando o crime de tráfico de pessoas, agora referido a actividades de exploração sexual, exploração do trabalho ou extracção de órgãos. Esta foi uma alteração bem acolhida pelas pessoas entrevistadas. Contudo há algumas questões que permanecem, ao nível legislativo, prementes. Conceitos inscritos no texto da lei como o de “vulnerabilidade” são importantes, mas podem igualmente causar problemas:

---

O Plano é muito bom. Acho que sim, comparado com o espanhol acho que vale bastante mais, porque o espanhol fica só a exploração sexual, não vai à laboral, não vai ao tráfico de crianças. Nós investimos muito na altura e acho que Portugal deu um passo grande em frente em criminalizar o aproveitamento da vulnerabilidade, independentemente da pessoa ter colaborado com a rede; o que interessa é que desde o princípio houve sempre redes de tráfico a aproveitar essa vulnerabilidade. Este é um aspecto que fica muito claro, é transversal em todo o Plano e acho fundamental e é por aí que tem que se começar. (E8)

---

Para muitos dos operadores entrevistados, uma maior clarificação da lei, quer por via normativa, quer jurisprudencial, é importante. Tais conceitos poderão, no entanto, suscitar algumas dificuldades práticas na identificação de uma pessoa em situação de tráfico, pelo que é necessário “desbravar caminho” na tarefa interpretativa. Para Pedro Vaz Patto (2007), a “elasticidade” e abrangência deste conceito leva a pressupor, por exemplo, que quase todas as situações que levam à prostituição estão ligadas a situações de extrema pobreza. Acresce que, segundo Vaz Patto, a questão do consentimento assume aqui uma particular importância, sobretudo para aqueles que se encontram em lados opostos relativamente à legalização da prostituição. Embora sublinhe que se tratam de questões distintas, argumenta que o facto de se considerar irrelevante o consentimento em situações de aproveitamento de uma situação de vulnerabilidade poderá ter, na prática, um alcance que se aproxima da criminalização da prostituição em geral, sendo o inverso igualmente possível. Estas questões são de extrema importância na construção legal de “vítima”:

Uma questão essencial quanto ao tráfico de seres humanos reside em que, neste momento, a noção mais abrangente em vigor na Europa e em Portugal, ainda não foi assimilada pela população em geral e pelos operadores judiciários em especial, impondo-se continuar a informar, sensibilizar e formar. Provavelmente, o conceito de aproveitamento da “situação de especial vulnerabilidade da vítima” carece de melhor densificação legal, doutrinal ou jurisprudencial, sob pena de persistir a impunidade e a desvalorização social do fenómeno. (E21)

---

Esta percepção dos agentes judiciais de conceitos legais imprecisos, demasiado abertos, pode ter duas consequências negativas. Por um lado, contribuir para a formação de ideias pré-concebidas e estereotipadas relativamente sobretudo às mulheres que poderão ser vítimas de tráfico sexual. Por outro, esta percepção pode implicar a menor pro-actividade no desenvolvimento da investigação policial, podendo levar a que “rapidamente” se “abandone” ou nem sequer se inicie a investigação direccionada para o crime de tráfico, quando no seu lastro, se devidamente investigado, poderiam encontrar-se pessoas nessa situação. Esta área deve, pois, estar em permanente diálogo com a formação, já que a mudança legislativa *per se* não é garantia de um efectivo combate à impunidade dos traficantes.

Ainda no que diz respeito aos preceitos legislativos, fomos alertadas para a necessidade de estes processos serem considerados como processos urgentes, com vista a maximizar a protecção das vítimas e testemunhas e a sua colaboração com a justiça e a minimizar os efeitos da institucionalização.

A subárea “Investigar criminalmente” merece mais reparos, embora alguns não sejam específicos do crime de tráfico, mas inerentes ao sistema judicial:

---

Os obstáculos que eu vejo são os do costume para outro tipo de investigações e outro tipo de criminalidade. De resto, em termos do tipo estamos perfeitamente ao alcance para podermos trabalhar, não há aqui nada que nos prejudique. As outras dificuldades continuam a ser as do costume neste tipo de crimes, que são a recolha de informação, portanto a obtenção da informação, e em tempo útil porque convém que seja o mais rápido possível. Isto resulta logo da componente internacional que estes crimes têm que atravessa diversos países normalmente até cá chegar e portanto é preciso haver uma aposta grande sempre em termos de

cooperação internacional. Resulta dos meios onde estes crimes acabam por ser praticados serem meios muito fechados e de difícil penetração em termos policiais. (E12)

---

Para muitos dos operadores judiciários entrevistados, um dos principais obstáculos à eficácia da investigação deste tipo de criminalidade resulta do enquadramento legal que define as competências dos diferentes órgãos de polícia criminal. São duas as principais questões que se levantam neste âmbito. A primeira decorre do facto de a lei atribuir a competência para a investigação de situações que estão no lastro desta criminalidade (considerando aqui os tipos de crime de tráfico, lenocínio e auxílio à imigração ilegal) a vários órgãos de polícia criminal, levando a uma espécie de “concorrência” entre diferentes órgãos de polícia. As situações que poderão estar no lastro do tráfico de seres humanos podem começar por ser conhecidas e investigadas por qualquer uma das polícias (GNR, PSP, PJ e SEF), dependendo da qualificação criminal para que os indícios apontem. Como se sabe, o conhecimento pelos OPC de qualquer situação possível de ser considerada como crime deve dar lugar à abertura de um processo de inquérito e às diligências de investigação consequentes. Caso a situação tenha chegado ao conhecimento da PSP ou da GNR, e a mesma se confirme como sendo passível de ser qualificada como crime de tráfico de pessoas ou de auxílio à imigração ilegal (ou como qualquer outro tipo de crime, cuja competência para a investigação seja atribuída pela lei à PJ ou ao SEF), o processo de inquérito é, de imediato, enviado àquelas polícias. Esta situação levanta a questão da articulação entre os diferentes órgãos de polícia criminal e entre estes e o Ministério Público. Esta é, aliás, uma questão que, recorrentemente, se levanta no âmbito do combate à criminalidade em geral, assumindo, pela sua natureza, especial relevância no que respeita à criminalidade organizada e complexa:

---

A articulação acaba por acontecer. Ou funciona, às vezes, porque nós somos todos colegas, portanto, vamos falando ou deveria acontecer a nível superior, a nível administrativo, que realmente devia ter essa informação mais tratada do que as polícias. Mas ela vai conseguindo acontecer. Outras vezes é simplesmente porque,

e sendo troca de informação informal sobre cidadãos estrangeiros, seria o SEF, que para todos os efeitos detém as maiores bases nacionais, atendendo à transversalidade das nossas competências, e, portanto, os nossos colegas da Polícia Judiciária ou o Ministério Público, seja através do DCIAP, do DIAP ou dos próprios tribunais, solicitam informação sobre cidadãos estrangeiros, às quais nós respondemos às centenas por dia. (FG1)

---

Para que a coordenação entre os OPC seja eficaz, é necessário, de acordo com algumas opiniões, operacionalizar o sistema de informação criminal já existente, torná-lo mais eficaz e ampliá-lo a todas as polícias e ao Ministério Público, que deve desempenhar, nesta matéria de investigação criminal, um papel central:

---

E, depois, passa por um sistema integrado de investigação criminal, que não há neste país, o que eu lamento imenso, já se gastou rios de dinheiro, é Oráculo, é mais um mecanismo ou um sistema informático, andamos nisso, naquilo e na outra coisa, mas o certo é que nós temos uma realidade em Portugal ao nível da investigação criminal... Nós temos um SEF, que tem um manancial de informação, altamente especializado e, de facto, insubstituível, a nível da identificação dos estrangeiros, dos seus movimentos, dos seus circuitos, da sua mobilidade, de tudo, das autorizações de residência, das autorizações de permanência e tudo mais, dos ilegais, dos resultados das acções de fiscalização e por aí a fora; e temos uma PJ, já para não falar dos outros órgãos de polícia criminal, que também recolhem muita informação, que não têm este manancial de informação, tem *know-how* em termos de investigação. Concertem-se, por favor. Concertem-se. (FG6)

---

A mesma acrescenta que este crime deve surgir no âmbito das competências de coordenação do Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP):

---

O DCIAP foi criado precisamente para fazer coordenação da investigação mais do que direcção da investigação. E a coordenação tem implícita a centralização da informação. Como é que ela se faz, se se vai fazer através de uma forma muito arcaica que é a informação que chega via papel, mas também já demos uns passos no sentido de ir buscar a cada um dos DIAP, a cada um dos tribunais, via informática, importando os dados do registo em cada um dos serviços do Ministério Público. Importar através do *interface* que, depois, centraliza. Como eu disse há pouco, o nosso art.º 47 do estatuto não contemplava, como tem sido noticiada designadamente ao nível da coordenação, o tráfico de pessoas. Estava proposta a revisão do estatuto em discussão no Conselho Superior e consta, dessa mesma proposta, a alteração do art.º 47 por forma a ser introduzida uma alínea c) em que passará a ser da competência do DCIAP, designadamente ao nível da coordenação da investigação, o tráfico de pessoas. É mais um crime que vai constar

no rol dos crimes de competência do DCIAP, até pela gravidade não faria sentido não ser. (FG6)

---

Tendo em conta a posição central do Ministério Público na investigação, a mesma entrevistada afirmou estranhar que na área 4 não esteja mencionada a participação desta entidade.

Um outro entrevistado defendeu que um próximo Plano deve ser mais audaz nesta subárea e sugeriu mesmo a criação de equipas especiais para a investigação deste crime:

---

A primeira recomendação que eu tinha feito, já vai nos idos de 2008, seria a implementação nas diversas estruturas locais dos OPC competentes, de equipas exclusivamente dedicadas a investigação do crime de tráfico de pessoas. A especialização penso que é uma das coisas mais importante sobretudo quando estamos a falar de crimes deste tipo que são casos de investigação de crime organizado, de investigações difíceis, de resultados incertos e, portanto, se não houver determinado conjunto de pessoas dedicadas exclusivamente a isto aquilo que acontece é que a pressão das estatísticas e a pressão dos resultados faz com que estes processos acabam por ficar esquecidos, acabam por ficar no monte, enquanto os outros mais fáceis e mais simples... Por isso das duas, uma, ou temos equipas exclusivas que podem trabalhar sem a pressão das estatísticas nesta matéria ou estes processos têm sempre tendência a resvalar para o arquivo. (...)  
(E12)

---

Com o intuito de não excluir as polícias de proximidade, e uma vez que esta equipa iria concentrar agentes do SEF e da PJ, o mesmo operador propõe, igualmente, a criação de uma estrutura de âmbito nacional onde tenham assento todos os OPC:

---

Tendo em conta a importância da coordenação investigatória interna recomenda-se a criação de uma estrutura nacional com representantes de todos os OPC, especialmente dedicada à coordenação nacional das investigações que são coisas que já existem relativamente a outros crimes, portanto imagine-se que todas as semanas a uma determinada hora reuniam-se, fosse aqui ou onde quisessem que fosse, uma pessoa da Polícia Judiciária, uma pessoa da PSP, uma pessoa do SEF e uma pessoa da GNR e essas pessoas durante essa reunião que poderia ser de uma hora ou hora e meia todas as semanas a única coisa que iam falar era de tráfico de pessoas. Portanto tinham a incumbência de dentro das próprias forças policiais saber o que é que se tinha passado durante aquela semana. Havia alguma coisa, algum caso minimamente que fosse tocar com tráfico de pessoas, um caso de

extorsão que a PSP tenha abordado aqui, indivíduos de leste que estariam a extorquir uma mulher. Porquê? Havia uma componente sexual, alguma coisa? Um caso de lenocínio, da GNR de Coimbra que teria detectado qualquer coisa e que se calhar havia ligações a uma rede que tinha trazido umas raparigas porque entretanto tinham feito uma busca e tinham encontrado. Tinha que ter essa responsabilidade. É evidente que isto ao início se calhar ia ser difícil mas ao fim 6 meses, um ano, ou dois anos, estas pessoas se fossem mantendo já haviam de ter contactos dentro das forças policiais a nível nacional e informação circularia e isso seria obrigatório.

---

A natureza transnacional desta criminalidade coloca, ainda, a questão da articulação entre os órgãos de polícia nacional e estrangeiros, que embora seja entendida como ágil, pode ser sempre melhorada:

---

Têm sido dados grandes passos a nível da cooperação nacional internacional. Nomeadamente com os pactos que fazem parte da União Europeia e, portanto, trabalhamos todos sob a égide da Europol e este é um dos crimes que é da competência da Europol e cada vez que existe algum caso destes, nós ou os parceiros utilizamos os canais da Europol; reunimos todos de 6 em 6 meses na Europol, todos os países, para falarmos acerca do estado de coisas desta criminalidade, algum *novo modus operandi*, alguma mensagem, alguma coisa que precise de ser feita, que precise de ser divulgada, para conhecermos uns aos outros, para ficarmos com contactos para podermos falar directamente com essas pessoas e portanto têm sido dados passos muito importantes. Existem agora aqueles Estados que aderiram recentemente à União Europeia que as coisas ainda não estão tão bem, para lá caminharão com certeza. Daqui por alguns anos se calhar já contaremos com outro país como o caso da Roménia, por exemplo, um país muito importante nesta temática do tráfico de pessoas e que ainda não estão e portanto fogem um bocadinho a isto e a cooperação com ele é através da Interpol portanto são outro tipo de situações... Mas não chega, como é evidente não chega, porque a informação acaba por circular mas ainda de uma forma muito lenta, forma essa que tem que ser rapidamente acelerada. No fundo só estarei satisfeito com esta situação quando nós pudermos aqui no nosso local de trabalho, tal como acedemos às nossas base de dados de informação para consultar uma viatura, para consultar um suspeito ou os antecedentes de determinado indivíduo, quando pudermos chegar ali e colocar o nome de um cidadão italiano, alemão e ver isso imediatamente e termos um contacto de alguém do outro lado e que possamos pegar no telefone e ligar directamente para a pessoa que lá já investigou esse indivíduo, já o teve a ser trabalhado por ele ou pela unidade e possamos falar directamente e possamos, logo ali ou numa questão de um ou dois dias ou de horas, resolver a situação. Enquanto isso não for assim eu por mim continuo a considerar isso como demasiado lento. É a principal queixa que eu tenho. Os canais existem, funcionam, mas são muito lentos. (E12)

---

A segunda questão, intimamente relacionada com a primeira, diz respeito às estratégias de investigação deste tipo de criminalidade, consensualmente

considerada complexa, e às dificuldades de obtenção de prova, quer permitindo desenvolver a investigação, quer sustentando uma acusação e julgamento. Tendo em conta que nem sempre é possível o testemunho das vítimas, será útil desenvolver-se uma sensibilização maior para a recolha de outros meios de prova.

## **CAPÍTULO VI – RECOMENDAÇÕES GERAIS PARA NOVO PNCTSH**

### **INTRODUÇÃO**

O presente capítulo sistematiza um conjunto de considerações finais e recomendações que, no nosso entender, e tendo em conta o trabalho de campo empírico realizado, devem ser tomadas em consideração na concepção de um segundo Plano. A este respeito gostaríamos de realçar que nos parece especialmente importante que esta fase inicial de concepção de um novo Plano seja desenvolvida cumprindo todos os requisitos de que um adequado processo de planeamento estratégico se deve revestir, designadamente o envolvimento de todas as interfaces que têm contacto com a realidade do tráfico de seres humanos, em especial aquelas que irão assumir responsabilidades na implementação de medidas que vierem a integrar o novo PNCTSH.

O I PNCTSH assume-se como um importante marco na definição de políticas destinadas ao enfrentamento do tráfico de seres humanos em Portugal. Há vários aspectos positivos que ressaltam da sua execução, ainda que na esteira de projectos anteriores, como, por exemplo, a criação do OTSH ou do CAP, e acções destinadas a uma maior consciência social ou à formação de actores-chave. Estas medidas, a par de uma alteração legislativa e de um reforço dos direitos das vítimas, têm procurado alterar a realidade do tráfico de seres humanos em Portugal. Se a execução de várias medidas sofreu críticas por parte das pessoas

entrevistadas, a verdade é que estas ressaltaram tratar-se, sobretudo, de uma crítica construtiva com o objectivo de se definir no futuro uma estratégia nacional de combate ao tráfico de seres humanos mais articulada, coerente e adequada à realidade portuguesa. Assim, se muitas pessoas consideraram que certas falhas imputadas a este Plano eram compreensíveis, uma vez que se tratou de uma primeira abordagem, as suas expectativas relativamente a um II PNCTSH são bastante elevadas.

Estruturámos as recomendações em duas partes. Na primeira, enumeramos algumas questões mais gerais quanto ao processo de elaboração de um futuro Plano desta natureza; na segunda, apresentamos as propostas de acordo com as áreas de intervenção definidas no I PNCTSH. Acima de tudo é nosso entendimento que deve haver uma clara identificação das sinergias que ocorrem no terreno e prosseguir o trabalho feito, pois três anos são, nesta matéria, pouco tempo.

Uma consideração prévia é merecida. É fundamental que as políticas de apoio às vítimas sejam enquadradas num contexto mais vasto de políticas sociais, uma vez que o tráfico de seres humanos se alimenta precisamente da ausência e/ou fragilidades dessas políticas. Como consequência, parece-nos que não é possível combater efectivamente o tráfico de seres humanos sem políticas de emprego e de imigração que também se destinem a dirimir a exploração.

De notar que, para além destas recomendações, outras foram sendo indicadas ao longo do estudo e merecem ser ponderadas.

## **1. RECOMENDAÇÕES NO ÂMBITO DA CONCEPÇÃO E DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PNCTSH**

O actual PNCTSH, sendo um primeiro documento de acção específico sobre o tráfico de seres humanos, apresenta alguns problemas de concepção e de execução

que acreditamos poderem ser melhorados numa segunda fase. Estes problemas dificultaram a presente avaliação e influenciaram as análises discrepantes entre as percentagens de execução atribuídas a cada área e as percepções de impacto sobre as mesmas. Embora vários problemas, que de seguida enunciamos, sejam comuns a diversos Planos, consideramos, ainda assim, relevante mencioná-los, dado terem sido amplamente referidos pelas pessoas entrevistadas.

### **1.1. Sugestões de concepção**

#### **A) Maior adequação das medidas à realidade portuguesa**

Nos últimos anos diversos países têm adoptado planos de acção cujo objectivo é o combate ao tráfico de seres humanos. Embora alguns documentos enfatizem apenas o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, as grandes áreas de intervenção tendem a ser semelhantes: promover o aumento de conhecimento sobre o tráfico de pessoas; apostar na prevenção; incrementar o apoio dado às vítimas; e, por fim, reprimir criminalmente. Estas áreas são apostas contínuas dos planos de acção, demonstrando que as medidas nestas matérias permanecem essenciais. O I PNCTSH português segue esta tendência ao desenvolver quatro Áreas Estratégicas de Intervenção: 1) Conhecer e disseminar informação; 2) Prevenir, sensibilizar e formar; 3) Proteger, apoiar e integrar; e 4) Investigar criminalmente e reprimir o tráfico. Estas parecem-nos áreas fundamentais que, aliás, devem ser mantidas num futuro Plano. Não obstante, é opinião de alguns/mas entrevistados/as que um próximo PNCTSH deverá incluir medidas que vão mais ao encontro da realidade do tráfico de pessoas em Portugal. Desde logo, no âmbito do tráfico sexual, é fundamental ter-se em conta as especificidades da exploração de alguns grupos específicos de mulheres, nomeadamente brasileiras e africanas. Por outro lado, relativamente ao tráfico laboral, é crucial que um próximo Plano tenha em conta que Portugal, como apontam alguns indícios, não é apenas um país de destino, mas também de origem. Recomendamos, assim, a

realização de estudos que permitam um maior conhecimento destas problemáticas específicas.

**B) Assumir como linha condutora do Plano, nas suas diversas áreas de intervenção, o combate aos estereótipos**

Como vários estudos têm vindo a demonstrar (e.g. Santos *et al.*, 2008)<sup>34</sup>, o tráfico de seres humanos é uma realidade susceptível a múltiplos preconceitos e estereótipos. Estes impedem um verdadeiro combate ao fenómeno, interferindo com a identificação das vítimas e com o apoio oferecido. Os seguintes problemas devem ser tidos em consideração.

Em primeiro lugar, as iniciativas e estratégias políticas de combate ao tráfico, em especial tráfico sexual, não têm sido acompanhadas de um consenso relativamente à definição desse tipo específico de tráfico, mesmo com a mudança legislativa. Na verdade, facilmente se encontram definições concorrentes de tráfico e pouco consenso entre os/as diferentes investigadores/as e activistas. A maior ou menor abrangência do conceito de tráfico sexual influencia, desde logo, os números que são apresentados e, na sua esteira, as medidas de combate ao mesmo.

Em segundo lugar, ao emergir como uma das nacionalidades predominantes no “mercado do sexo” em Portugal, muitas mulheres brasileiras ficam ligadas a processos de exclusão social e mundos de precariedade que naturalmente poderão, em determinado momento, configurar situações de tráfico sexual. Nesse sentido, o facto de a prostituição das brasileiras ser esmagadoramente percebida como uma opção “laboral migratória” pode levar a que passem despercebidas situações de exploração e tráfico.

---

<sup>34</sup> Sousa Santos, Boaventura; Gomes, Conceição; Duarte, Madalena; Baganha, Maria I. (2008), *Tráfico de Mulheres em Portugal para Fins de Exploração Sexual*. Lisboa: Colecção Estudos de Género, CIG.

Para que o Plano possa ter como objectivo a promoção de mudança ao nível das práticas sociais, em todas as suas dimensões, é fundamental criar, para o efeito, estímulos concretos capazes de dirimir tais preconceitos.

### **C) A intervenção desenhada não deve negligenciar a desigualdade de género**

O I PNCTSH surge em articulação com o III PNI, que faz referência ao primeiro no que se refere à violência de género. De facto, o tráfico de pessoas, nomeadamente tráfico para fins de exploração sexual, assume especificidades concretas, pois comporta uma forte desigualdade de género. Nesta medida, qualquer política de combate ao fenómeno deve ser integrada também numa perspectiva mais ampla de um combate contra a violência de género.

## **1.2. Sugestões de operacionalização**

### **A) As medidas apresentadas devem ser mais objectivas, claras e específicas**

O I PNCTSH apresenta um conjunto de medidas que entendemos serem demasiado vagas, factor que complexifica quer a sua execução, quer a sua avaliação posterior. O desenho de um futuro PNCTSH deverá contemplar medidas mais específicas, com objectivos claros e dirigidos a públicos-alvo prioritários, e abandonar medidas cuja concepção se assemelha à definição de objectivos amplos. As recomendações que se seguem complementam esta primeira.

### **B) Necessidade de um forte investimento no planeamento em tempo útil da implementação das várias medidas**

A implementação efectiva das diversas medidas só pode ser concretizada através de um conjunto de indicadores mais consentâneos com as finalidades em vista, nomeadamente:

- A definição de um cronograma anual para a execução das medidas. Apenas com a definição temporal de algumas metas se pode evitar a concretização tardia e desarticulada de algumas medidas que, na prática, podem obstaculizar o desenvolvimento de outras.
- Mobilização de recursos humanos e financeiros para a execução das medidas. Esta foi uma das recomendações mais referida pelas pessoas entrevistadas. É fundamental que no Plano sejam identificados os recursos disponíveis ou as verbas orçamentadas, para concretizar as medidas previstas.

### **C) Desenvolvimento de metodologias eficazes e pragmáticas na identificação de indicadores de processo e indicadores de resultados**

São vários os problemas identificados a este nível. Não raras vezes os indicadores de resultado só são aceitáveis como indicadores de processo e, na maioria dos casos, a realização ou não de uma medida não pode ser avaliada através do indicador de resultado definido. Por exemplo, é necessária uma avaliação das campanhas de sensibilização e das acções de formação que vão além da mera contabilização dos folhetos distribuídos e dos/as formandos/as inscritos. A execução destas medidas obriga a uma avaliação da eficácia destas campanhas na população em geral e em públicos alvo específicos, bem como na análise dos conteúdos transmitidos na formação e no grau de satisfação dos/as formandos/as. Sugerimos, pois, a introdução de metodologias que combinem indicadores quantitativos e qualitativos.

### **D) Responsabilização das entidades implicadas na execução das medidas**

É necessária a definição de mecanismos de responsabilização e de prestação de contas dos diferentes *stakeholders* na criação das condições necessárias para a continuidade do Plano. Para tal recomendamos: a implementação de mecanismos específicos de avaliação no seio de cada Ministério; a identificação do

departamento responsável dentro de cada Ministério pela execução das medidas; para aquelas medidas que impliquem mais do que uma entidade envolvida na sua execução, indicar a entidade coordenadora.

#### **E) Articulação efectiva das entidades implicadas na execução das medidas**

Na esteira da recomendação anterior, entendemos necessário que se trabalhe na procura de mecanismos mais eficazes de articulação entre as várias instâncias envolvidas na intervenção, no quadro de uma lógica de responsabilização e prestação de contas.

#### **F) Promoção do trabalho em rede da Comissão Técnica para a Execução do Plano**

Para facilitar a implementação das medidas, sobretudo aquelas que envolvem mais do que uma entidade na sua execução, é essencial que: seja promovido um trabalho em rede por parte dos diversos interlocutores das diferentes entidades, nomeadamente com a promoção de reuniões periódicas; se fomente a comunicação destes com a CIG e o OTSH; e que seja definido um perfil específico para os elementos integrantes da Comissão Técnica para a execução e implementação do PNCTSH.

#### **G) Divulgação do PNCTSH junto das diferentes interfaces**

Parece-nos urgente conceber estratégias de divulgação do PNCTSH a dois níveis:

1) Junto de todos os ministérios, ao nível das direcções, de modo a mobilizá-los para a execução do Plano e facilitar o trabalho dos seus representantes na Comissão Técnica;

2) Desenvolver uma estratégia de divulgação que passe pelos/as profissionais de jornalismo. A celebração de protocolos com diversas entidades da sociedade civil pode ajudar na divulgação do Plano.

#### **H) Promoção de avaliações periódicas da execução do Plano**

A definição de um cronograma implica priorizar as diferentes medidas, inserindo-se tal hierarquia na definição de uma estratégia nacional de combate ao tráfico de seres humanos e na identificação de problemas mais urgentes. Deste modo, recomendamos a realização de estudos periódicos (no final de cada ano de execução) e atempados do ponto da situação e/ou de impacto, de planeamento, acompanhamento e avaliação de todas as fases.

## **2. RECOMENDAÇÕES PARA CADA ÁREA DE INTERVENÇÃO**

### **2.1. Conhecer e disseminar informação**

**A) Englobar mais entidades, designadamente da sociedade civil, que trabalham, directa ou indirectamente, com vítimas de tráfico, no preenchimento da ficha de registo.**

**B) A definição de medidas mais eficazes está dependente de um maior conhecimento da realidade do tráfico de seres humanos em Portugal.**

Os estudos nesta matéria são ainda insuficientes e realidades como o tráfico laboral e o tráfico de crianças – e a influência de variáveis como o género ou a nacionalidade –, permanecem não estudadas. Neste sentido, achamos fundamental a realização de mais estudos adjudicados logo no primeiro ano de execução do Plano para possibilitar mais tarde a sua disseminação. Estes estudos devem ter

como linhas preferenciais expressões novas desta realidade, mas também explorar dimensões já conhecidas.

**C) Qualquer informação deve ser disseminada junto das populações das quais o tráfico mais se alimenta: imigrantes ilegais e mulheres que trabalham já na indústria do sexo.**

As ONG têm aqui um papel indispensável.

## **2.2. Prevenir, sensibilizar e formar**

**A) Devem ser desenvolvidas e disseminadas medidas concretas ao nível da prevenção com o objectivo não só de ampliar o conhecimento do fenómeno, mas também de dissuasão de potenciais intervenientes (e.g. clientes).**

**B) Ainda ao nível da prevenção, consideramos importante desenvolver uma política de alerta para a criminalização do fenómeno do tráfico, bem como dos “negócios” conexos, dos seus riscos e das consequências criminais e outras.**

**C) Deve promover-se sensibilização específica para a realidade do tráfico laboral, menos conhecida e menos disseminada.**

**D) Recomendamos, ainda, o desenvolvimento de campanhas públicas e mediáticas denunciando práticas sociais toleradas que, no seu lastro, podem encobrir o fenómeno do tráfico sexual de mulheres.**

Estas campanhas são tão mais importantes, quanto parece estar a desenvolver-se uma tendência na opinião pública, fomentada também pelos *media*, para a valorização de histórias de vida mais dramáticas de mulheres vítimas de tráfico

para fins de exploração sexual, remetendo para segundo plano aquelas menos chocantes, ainda que igualmente graves.

**E) As diversas Campanhas de Sensibilização e de Prevenção realizadas ao longo do I PNCTSH têm uma territorialidade muito concentrada na faixa litoral de Portugal Continental.**

A sensibilização deve continuar a ser uma prioridade, sobretudo em zonas mais rurais do país onde a informação ainda não foi devidamente disseminada.

**F) As campanhas de sensibilização e prevenção realizadas no âmbito da vigência do II Plano Nacional devem dirigir-se a públicos-alvo específicos.**

Por exemplo, clientes da denominada indústria do sexo; pessoas que prestam serviços sexuais (prostituição, danças eróticas, linhas eróticas, filmes pornográficos, etc.); trabalhadoras/es do serviço doméstico/limpezas; trabalhadores/as da construção civil, etc.

**G) No esboço destas Campanhas é necessário que sejam envolvidas as entidades que trabalham no terreno com estas populações e cuja experiência é uma mais-valia.**

Não devem ser esquecidas as associações de imigrantes e, também, os sindicatos.

**H) As agências de viagens e as empresas transportadoras internacionais devem também ser envolvidas nas campanhas a realizar.**

**I) O II PNCTSH deve prever estudos de impacto das campanhas realizadas.**

**J) A prevenção deve ser uma aposta junto de crianças e jovens (escolas, centros de ocupação de tempos livres, etc.), designadamente em zonas socialmente desfavorecidas.**

**K) Devem ser realizadas acções de formação dirigidas para a prevenção, combate e protecção das vítimas, com módulos específicos para cada área.**

No que diz respeito ao combate, estas acções devem procurar, por um lado, formar os agentes policiais para a detecção de situações de tráfico menos evidentes; por outro, para a identificação e valorização de outros meios de prova de modo a que a prova desta criminalidade não assente, sobretudo, no depoimento das vítimas.

**L) Deve haver uma aposta ao nível da formação (especializada, completa e articulada), para os profissionais da justiça penal – polícias e magistrados – no que respeita a tipologias penais (direito substantivo), investigação criminal, recolha de prova e protecção de vítimas.**

Esta formação deve seguir planos concretos, previamente estabelecidos, com conteúdos específicos dirigidos a públicos-alvo particulares e com entidades responsáveis. Parece-nos essencial haver uma maior coordenação desta formação, podendo uma entidade como o OTSH, entre outras, assumir um papel importante.

**M) Ainda no que diz respeito à formação, esta deve ser claramente diferenciada entre formação inicial e formação continua.**

Há públicos que necessitam de uma formação mais inicial e de sensibilização como ONG, profissionais de saúde, profissionais de comunicação social, polícias de proximidade, inspectores do trabalho, técnicos de segurança social, etc. Outros, no entanto, devem ter a possibilidade de ter uma formação mais aprofundada, especializada e com um maior número de horas: agentes da PJ e do SEF, magistrados judiciais e do Ministério Público e outros operadores que já

receberam formação inicial. Todas as acções de formação devem ter por base a multidisciplinariedade e integrar peritos nacionais e internacionais. Para além disso, as acções de formação não devem ser uniformes, mas atender ao público-alvo, às duas necessidades e ao seu grau de conhecimento prévio.

**N) A realização de acções de formação pode ser promovida através da celebração de protocolos.**

Como por exemplo, com Centros de Investigação, Faculdades Universitárias, etc. No caso dos operadores da justiça, será de incrementar a colaboração com o CSM, PGR, CEJ, ASJP, SMMP e Ordem dos Advogados.

**O) No seguimento do que já recomendámos anteriormente, deve investir-se em formação no sentido de combater as ideias pré-concebidas e estereotipadas relativamente às mulheres vítimas de tráfico, sobretudo de nacionalidades como a brasileira.**

### **2.3. Proteger, Apoiar e Integrar**

**A) As políticas de ajuda às vítimas de tráfico, nomeadamente tráfico sexual, não devem negar aquilo que é a auto-determinação das mulheres, assumindo como tráfico situações em que a prostituição é exercida segundo uma estratégia definida pela própria mulher ou, pelo menos, em que esta participa.**

**B) São necessárias medidas de concretização da assistência monetária às vítimas.**

**C) As autorizações de residência não devem conter qualquer identificação que permita a associação a vítimas de tráfico de seres humanos.**

**D) Deve ser incentivada a responsabilidade social das empresas no sentido da integração sociolaboral das vítimas de tráfico, eventualmente, através da criação de uma parceria com o IEFP (em que a empresa beneficiaria de vantagens fiscais se integrasse pessoas naquela situação).**

**E) Deve equacionar-se, mediante a realização de um diagnóstico de necessidades, a criação de um outro centro de acolhimento para outro tipo de vítimas.**

**F) A Lei de protecção de testemunhas deve ser mais eficaz, criando-se para tal mecanismos específicos que facilitem a sua aplicação prática.**

**G) São necessárias medidas que fomentam o diálogo e a cooperação entre as diferentes ONG que pelo seu trabalho podem deparar-se com vítimas de tráfico.**

Devem ser potenciadas as sinergias que já se encontram em funcionamento no terreno.

**H) É fundamental um maior envolvimento do Ministério da Saúde.**

**I) Alteração do período de reflexão concedido a uma eventual vítima de tráfico para uma duração mínima de 60 dias e máxima de 90 dias, contrariamente aos 30 dias de duração mínima e 60 de máxima duração, de acordo com a Lei nº 23/2007 de 4 de Julho.**

**J) A criação de um Plano específico para combater a realidade do tráfico de seres humanos é demonstrativa do investimento nesta área. Esta temática é, no entanto, referenciada noutros planos de acção nacionais, exigindo, desse modo, uma articulação entre os mesmos na execução de algumas medidas.**

No Plano para a Integração dos Imigrantes (Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 3 de Maio) podemos encontrar um capítulo específico referente ao Tráfico de Seres Humanos, no qual se encontram contemplados a definição do estatuto de “vítima de tráfico”, a criação de um Centro de Acolhimento para vítimas de tráfico, e a emergência do Observatório do Tráfico de Seres Humanos.

No Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) prevê-se a adopção de um modelo de acolhimento às vítimas de tráfico de seres humanos, procurando-se a implementação de um Centro de Acolhimento Temporário para vítimas de tráfico e a criação de uma equipa multidisciplinar de acompanhamento a estas vítimas.

O III Plano Nacional para a Cidadania e Igualdade de Género (III PNI), por sua vez, e na esteira do que já aconteceu no II PNI, contempla medidas que vão ao encontro do combate a esta realidade, nomeadamente no capítulo da violência de género. Recomendamos, assim, que sejam definidas medidas concretas que promovam a articulação nesta área entre o PNCTSH e outros Planos, nomeadamente o PNI, o PNAI, o PNS, O PNCVD, o PNII e o PNE.

#### **2.4. Investigar criminalmente e reprimir**

**A) A natureza transnacional desta criminalidade exige uma eficaz articulação com forças policiais estrangeiras, designadamente com a Europol, a Interpol e organismos/ instituições dos países de origem das vítimas.**

A realização de acções de formação, promovidas no âmbito deste Plano, dirigidas aos órgãos de polícia criminal portugueses e a outros de países de origem e destino

mais identificados pelas polícias poderia promover contactos entre Portugal e outros países.

### **B) Aprofundamento da articulação entre entidades policiais dos diferentes países**

A eficácia do combate ao crime de tráfico de pessoas, uma vez que não está confinado às fronteiras de um só país, está dependente da cooperação entre entidades policiais dos vários países envolvidos, sobretudo entre os que registam fluxos mais intensos. Uma investigação no país de origem pode ser determinante. A articulação com as polícias dos países de origem revela-se fundamental, ainda, para a própria protecção das vítimas. Por isso, para além das vias de comunicação institucionais, parece-nos útil a realização de acções de formação conjuntas dirigidas a entidades policiais de países diversos (por exemplo, a países que partilham fronteiras como é o caso de Portugal e Espanha).

**C) Para além do “tipo” paradigmático de tráfico sexual – a situação de uma mulher enganada e obrigada a prostituir-se pela primeira vez mediante o exercício de coação e força quando chegada a Portugal – existe todo um espectro de situações que, escapando a esta imagem-tipo de violência no tráfico, configuram-se como dramáticas formas de abuso e destruição. Dado que o fenómeno do tráfico está a ser alvo de transformações, os OPC não devem desvalorizar outras situações em que possam também estar em causa direitos humanos que não sejam as situações graves de tráfico.**

### **D) Reforço da coordenação na investigação criminal**

Alguns bloqueios na investigação criminal do tráfico de seres humanos resulta da dispersão das competências para a investigação deste tipo de criminalidade pelos diferentes órgãos de polícia criminal e da frequente falta de articulação na prática entre eles. Aquela dispersão associada à ausência de uma estrutura eficaz de

coordenação e de um sistema de informação integrado dificulta a eficácia da actuação das polícias no combate a esta criminalidade. No actual cenário jurídico, seria útil a nomeação, em cada OPC, de um *focal point* para as questões do tráfico. Para os processos mais complexos, a criação de equipas conjuntas com um maior envolvimento coordenador do Ministério Público poderia ser uma via para uma maior eficácia na investigação deste fenómeno criminal. Esta recomendação é tão mais importante quanto, de acordo com vários operadores, a escassez de meios leva não só a que seja necessário estabelecer uma hierarquia entre diferentes tipos de crime, mas dentro do próprio crime de tráfico de pessoas, havendo situações que revestem uma prioridade investigatória relativamente a outras. Assim, destaca-se a necessidade de implementação de equipas de OPC especializadas no tráfico de pessoas, evitando-se que estes processos resvalém devido à pressão exercida pelas estatísticas.

**E) O Plano deve promover a criação e aprofundamento de mecanismos com vista a densificar a comunicação com as diferentes interfaces a nível da cooperação policial internacional. Em simultâneo deve procurar criar instrumentos, designadamente a criação de uma base de dados internacional, que ajudem a colmatar deficiências da cooperação internacional.**

**F) Dada a importância assumida pela recolha de prova na investigação dos casos de tráfico, deve investir-se numa bolsa permanente de intérpretes - pois, para além da tradução, trata-se de um trabalho de acompanhamento moroso -, bem como na definição de uma cartilha de procedimentos.**

Tratando-se de um crime de natureza transnacional, não raras vezes as vítimas, testemunhas e traficantes, exprimem-se em línguas que não o português. O nosso trabalho de campo revelou problemas ao nível, quer da disponibilização de intérpretes para todo o decurso e tempos da investigação criminal, quer da credibilidade de alguns desses intérpretes (por exemplo, na tradução de um

testemunho em sede de interrogatório). O sistema judicial devia, pois, criar uma bolsa permanente de intérpretes.

**G) Alteração legislativa no sentido de possibilitar a legalização das pessoas para lhes garantir estadia legal (para além das vítimas, os informadores são também cruciais).**

**H) Consideramos fundamental que se faça uma monitorização exigente de todas as soluções normativas e dos futuros Planos Nacionais nesta matéria.**

## BIBLIOGRAFIA

Brunovskis, Anette e Tyldum, Guri (2005) "Describing the unobserved: methodological challenges in empirical studies on human trafficking". *In* Laczko, Frank e Gozdzia, Elzbieta, *Data and Research on human trafficking: A global survey* Offprint of the Special Issue of International Migration, Vol. 43 (1/2), 2005. IOM – International Organization for Migration, pp. 17-34.

Ekberg, Gunilla (2004), "The Swedish Law that Prohibits the Purchase of Sexual Services: Best Practices for Prevention of Prostitution and Trafficking in Human Beings" in *Violence against Women*, vol.10, n<sup>o</sup> 10, Outubro.

Leal, Maria Lúcia e Leal, Maria de Fátima (org.) (2002) Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil. Relatório Nacional. Brasília: PESTRAF.

OIT (2006) *Tráfico de pessoas para fins de exploração Sexual*. Secretaria Internacional do Trabalho Brasil. Brasília.

Sousa Santos, Boaventura; Gomes, Conceição; Duarte, Madalena; Baganha, Maria I. (2008), *Tráfico de Mulheres em Portugal para Fins de Exploração Sexual*. Lisboa: Colecção Estudos de Género, CIG.

Vaz Patto, Pedro (2007) “O crime de tráfico de pessoas no Código Penal revisto. Análise de algumas questões”, *Jornadas sobre a Revisão do Código Penal* – 27 e 28 de Setembro de 2007, CEJ.