

ANÁLISE DO CONTEXTO DA PROSTITUIÇÃO EM RELAÇÃO A DIREITOS HUMANOS, TRABALHO, CULTURA E SAÚDE NO BRASIL



LEVANTAMENTO NACIONAL E CONTEXTO INTERNACIONAL

@ ABIA, 2013

Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS

Av. Presidente Vargas, 446/13º andar - Centro - CEP 20071-907

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

Tel.: +55 (21) 2223-1040 - Fax: +55 (21) 2253-8495

www.abiaids.org.br - abia@abiaids.org.br



**Associação Brasileira
Interdisciplinar de AIDS**

Diretoria e Conselho da ABIA

Presidente: Richard Parker

Vice-presidente: Regina Maria Barbosa

Secretário-geral: Kenneth Rochel de Camargo Jr.

Tesoureira: Simone Souza Monteiro

Tesoureiro suplente: Jorge Beloqui

Conselho Fiscal: Ruben Mattos e Valdíleia Veloso

Conselho Fiscal Suplentes: Luis Felipe Rios do Nascimento, Michel Lotrowska e Vera Paiva

Associadas/os Participantes do Conselho: Alexandre Grangeiro, Carlos Duarte, Fátima Rocha, Fernando Seffner, Francisco Inácio Pinkusfeld de Monteiro Bastos, Francisco Pedrosa, George Gouvea, Mario Scheffer, Miriam Ventura da Silva, Pedro Chequer.

Coordenadora executiva da ABIA: Kátia Edmundo

Equipe de pesquisa: Elaine Bortolanza, Flavio Lenz, Gabriela Leite, José Miguel Olivar, Laura Murray, Richard Parker, Sonia Corrêa, Veriano Terto Jr, Wilza Vieira Villela.

Colaboradoras nas reuniões técnicas: Adriana Piscitelli (UNICAMP); Deanna Kerrigan (John Hopkins University); Elisiane Pasini (Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais do Ministério da Saúde); Elza Maria Alves Ferreira (Programa Municipal de DST/AIDS de São Paulo); Friederike Strack (Cooperante do DAVIDA); Ivone Aparecida de Paula (Programa Estadual de DST/AIDS de São Paulo); Juny Kraiczky (Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais do Ministério da Saúde); Leila Barreto (GEMPAC/Rede Brasileira de Prostitutas); Sheri Lippman (University of Califórnia); Simone Souza Monteiro (Instituto Oswaldo Cruz/Fiocruz).

Coordenadora financeira: Simone Lima

Ilustrações: José Miguel Olivar

Instituições Parceiras



Apoio



ÍNDICE

Sumário	4
1. Apresentação	6
2. Prostituição, Normas e Contextos: a Dimensão Transnacional	10
3. A Trajetória do Movimento de Prostitutas e sua Relação com o Estado Brasileiro	41
4. Políticas Públicas e Iniciativas do Legislativo relacionadas à Prostituição	49
5. Referências Bibliográficas	71
6. Anexos	73

SUMÁRIO

Este documento apresenta os resultados do mapeamento das visões e posições sobre políticas públicas e legislações relacionadas à prostituição em curso no Brasil; das normas internacionais que impactam nesse campo político, além do resgate da trajetória do ativismo do movimento de prostitutas com relação à esses temas.

Está organizado em dois eixos: num primeiro, é feita uma análise do panorama das políticas internacionais relacionadas à prostituição, direitos humanos e HIV, considerando que muitas das ações realizadas no país refletem o que ocorre no cenário internacional, ao mesmo tempo em que algumas políticas, consensos e acordos internacionais podem ser instrumentos úteis para impulsionar iniciativas e decisões nacionais; num segundo eixo busca-se traçar um quadro da situação nacional referente aos direitos humanos, trabalho, cultura e saúde, com ênfase na resposta ao HIV. Este eixo está subdividido em três tópicos, o histórico da relação do estado brasileiro com a prostituição, HIV e direitos humanos, uma análise das políticas e propostas legislativas e a análise de ações desenvolvidas no âmbito dos projetos realizados com apoio do Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais do Ministério da Saúde.

Para a realização do estudo foram coletadas informações disponíveis na internet, em centros de documentação e por meio de reuniões realizadas com gestores e técnicos das instituições cujas competências

incluem áreas que guardam alguma intersecção com a atividade de prostituição. A análise dos dados foi realizada na perspectiva de identificar impasses, contradições e lacunas que devem ser superadas para que se desenvolvam ações junto a prostitutas orientadas pela premissa da promoção de seus direitos.

Os resultados mostram que existem poucas iniciativas que vinculam a prostituição com direitos humanos e que, de maneira geral, há invisibilidade do tema no âmbito das políticas nacionais, exceto quando vinculada à questões criminais, como no caso da prostituição infantojuvenil, da prostituição relacionada ao tráfico de pessoas e ainda da exploração comercial da prostituição. Este cenário se coaduna com a postura “laissez-faire” que orienta o aparato jurídico-normativo relativo à prostituição no país, e que tem sido questionado pelos movimentos organizados de prostitutas e demais movimentos voltados para os direitos humanos. O argumento crítico considera que o estado brasileiro, ao não assumir uma postura política nítida em relação à prostituição como direito, tratando a questão por meio de medidas policiais, judiciais e sanitárias (ABIA, 2011) pontuais e desarticuladas, se omite da sua responsabilidade frente a um grupo de cidadãos. Além disso, o discurso que sustenta esta posição, ao afirmar que a prostituição não deve ser objeto de intervenção governamental, pois se trata da liberdade de escolha da mulher, se defronta com a situação real de vulnerabilidade e desrespeito aos direitos humanos das prostitutas. Assim, a postura de laissez-faire do estado brasileiro em relação à prostituição traduz e reforça o estigma relacionado a este trabalho, que fomenta desigualdades de gênero e tabus relativos à sexualidade.

Em termos de ações em resposta à epidemia das HIV/AIDS entre as prostitutas, seu volume é menor do que o de ações voltadas para as demais populações consideradas mais vulneráveis à infecção. Além disso, nem sempre estas ações se apóiam em metodologias de trabalho desenvolvidas por grupos de prostitutas ou grupos que atuam em defesa dos direitos sexuais, especificamente da prostituição como um direito sexual. Ainda, na maioria das vezes não consideram as particularidades das prostitutas enquanto mulheres. Esta deficiência nos trabalhos com as prostitutas parece estar relacionada ao histórico da construção da resposta ao HIV/AIDS no país, que embora tenha contado com a participação das prostitutas desde os seus primórdios, foi predominantemente alavancada por outras forças, além de refletir, mais uma vez, as desigualdades de gênero e o estigma relacionado à prostituição.

Espera-se que este levantamento contribua para subsidiar as diversas perspectivas e experiências de construção e implementação de políticas e ações de *advocacy* e ativismo relacionadas à prostituição, direitos humanos e HIV/AIDS no Brasil.

APRESENTAÇÃO

Entre 2011 e 2012, a Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS - ABIA, em parceria com o DAVIDA – Prostituição, Direitos Civis, Saúde e com um grupo de pesquisadoras, pesquisadores e ativistas, tomou a decisão de realizar uma análise dos contextos da prostituição em relação a direitos humanos, trabalho, cultura e saúde, dada a inexistência de análises relacionadas ao tema que partam da compreensão dos diferentes campos de força estabelecidos na arena das políticas públicas brasileiras, tanto no âmbito do poder executivo, quanto do poder legislativo.

Considerando sua trajetória no ativismo político por direitos, com destaque para o campo dos direitos sexuais, a ABIA posiciona sua liderança na coordenação desta análise como parte de seu engajamento para a afirmação da democracia e dos espaços de produção de ruptura com microfascismos que sufocam sujeitos sociais oprimidos em decorrência de sua identidade de gênero, orientação sexual, práticas sexuais e trabalho sexual.

De forma ativa, a ABIA tem sempre estimulado o debate entre os mais variados setores da sociedade, contribuindo nas análises das conquistas, retrocessos e desafios, sempre orientadas pelo princípio da solidariedade e dos direitos. Esse talvez seja o primeiro elo entre a proposta da pesquisa apresentada ao Departamento de DST/AIDS e Hepatites Virais do Ministério da Saúde com a trajetória do ativismo pelos direitos das prostitutas.

A resposta brasileira para o enfrentamento da epidemia do HIV/AIDS, em parte, decorreu da simultaneidade entre a construção do SUS como um Sistema de Saúde baseado na universalidade, equidade e integralidade e a intensa mobilização da sociedade civil que marcou o processo de redemocratização do país, ao final da ditadura, na década de 1980.

Embora as prostitutas estivessem representadas no conjunto de lideranças comunitárias que contribuíram para o desenho da resposta brasileira ao HIV/AIDS, não houve, nesse primeiro momento, uma problematização sobre as especificidades na dinâmica da epidemia. Nesse contexto, as prostitutas foram incluídas, junto aos homens gays e aos usuários de drogas injetáveis, no conjunto dos chamados “grupos de risco”. Ou seja, inicialmente a presença das prostitutas, em ações governamentais voltadas para a construção da resposta à epidemia no país, foi direcionada ao desenvolvimento de estratégias de divulgação da existência da epidemia e da necessidade de prevenção nesta comunidade específica.

Apesar disso, esta foi a primeira vez que as prostitutas foram incluídas na construção de uma resposta pública para um problema que as afetava. Mesmo a construção do Programa Integral de Atenção à Saúde da Mulher, PAISM, datado de 1986, ou seja, praticamente no mesmo momento em que a resposta brasileira ao HIV começava a se delinear, como resultado de uma parceria entre governo e organizações da sociedade civil, não incluiu as prostitutas como interlocutoras, nem se propôs a direcionar ações específicas para este grupo.

Em parte, esta lacuna era justificada pela ideia de que não haveria necessidade de buscar ações específicas para as prostitutas, já que estas, como mulheres, estariam contempladas no conjunto de ações propostas pelo programa. Delinear ações específicas seria romper com o princípio de integralidade que orientou o PAISM e, posteriormente, o SUS. Este debate, que opõe a ideia de integralidade à uma proposta de implementação de ações específicas para grupos específicos de acordo com suas necessidades particulares, relacionado portanto ao cumprimento da diretriz de equidade do SUS, persiste até o momento.

Apesar do discurso de integralidade presente na proposta do PAISM e do engajamento de representações de prostitutas na construção de uma resposta ao HIV, o indicador 23 do relatório brasileiro para monitoramento das metas UNGASS (MS, 2010) que analisa o progresso na redução da prevalência do HIV entre populações sujeitas a maior risco, mostra que a prevalência entre mulheres profissionais do sexo em 2009 foi de 4,9%, contrastando com a prevalência de 0,4 % entre as demais mulheres (MS 2010). Este percentual, embora mostre a progressiva redução da taxa de prevalência nesta população, que em 1996 era estimada em 17,8%, (Szwarcwald e Souza Jr., 2006), caindo em 2001 para 6,4% (Ministério da Justiça, 2004), sugere que os desafios ainda não estão superados.

Estudos que avaliam as iniciativas existentes para profissionais do sexo tem mostrado uma diferença expressiva entre as que participam e as que não participam de intervenções educativas em relação ao uso do preservativo, ao conhecimento dos modos de transmissão e outros indicadores referentes a autocuidado. Entretanto, os mesmos estudos também mostram que estes ganhos não se refletem na redução da infecção, o que sugere a importância da aplicação de outras metodologias, que possam se mostrar efetivas também no que diz respeito ao controle da epidemia (BRASIL, 2004).

Outros estudos apontam para uma brecha entre a política pública e o acesso a serviços de saúde e ao conhecimento sobre direitos por parte das prostitutas em alguns contextos. Por exemplo, a pesquisa RDS realizada em dez cidades brasileiras entre 2008-2009, incluindo 2.523 prostitutas entrevistadas, mostrou que somente 34,2% sabiam que a prostituição é uma ocupação reconhecida pelo Ministério do Trabalho; o conhecimento sobre alguma ONG com atuação na defesa dos direitos das mulheres e dos direitos das profissionais do sexo foi mais baixo ainda: 14,5% e 14,0% respectivamente (Szwarcwald, 2009).

De acordo com estudo realizado pela ABIA no Rio de Janeiro, no período de 2008 a 2009, a persistência de estigma e discriminação contra prostitutas e as limitações para acesso aos serviços permanecem (Pimenta et al 2009).

As lições aprendidas nos estudos e experiências citados mostram que comportamentos relacionados com DST/AIDS se negociam dentro de uma complexidade de desigualdades sociais e econômicas, que, no caso específico da prostituição, ainda incluem o forte estigma ligado ao trabalho sexual. O êxito e a sustentabilidade de qualquer trabalho de prevenção exige estratégias multiníveis que protejam as mulheres e que também tenham potência para transformar o ambiente, buscando compreender como as macropolíticas têm incidido na realidade local e nos contextos específicos. Estamos frente à um cenário que provoca a procura por uma análise mais global do cenário contemporâneo e dos elementos que operam para evitar que a violação dos direitos e as restrições de acesso persistam ou, em alguns casos, sejam até intensificadas.

No capítulo sobre a dimensão transnacional relacionada à prostituição e direitos, Sonia Corrêa nos apresenta um importante percurso histórico da relação entre saúde pública e prostituição. Esse mesmo capítulo, traz análises que atuam no cerne dos complexos e bem articulados engendramentos que fazem operar as relações entre as normatizações internacionais e a inserção da agenda relacionada à prostituição no horizonte da exploração, do essencialismo, da dominação e da vitimização.

No capítulo sobre as relações do estado brasileiro com a prostituição, Gabriela Leite e Flavio Lenz

percorrem os principais momentos históricos partindo da primeira mobilização social das prostitutas, passando pelo processo de organização do movimento e dos mecanismos que possibilitaram alianças entre este movimento e o governo brasileiro para o enfrentamento da epidemia de AIDS. São destacadas as poucas iniciativas de outros setores, como a do Ministério do Trabalho e do Deputado Fernando Gabeira e apontados os desafios relacionados ao silêncio que impera, em termos de ausência de diálogo do governo com a sociedade civil, desde a realização da Consulta Nacional sobre HIV, Direitos Humanos e Prostituição.

No capítulo sobre levantamento de políticas, Wilza Villela apresenta os resultados da busca de informações e documentos em sítios eletrônicos dos poderes executivos e legislativo acerca de ações relacionadas à prostituição, incluindo um levantamento específico de ações programadas que integram a estratégia da política de descentralização das ações de DST/AIDS e hepatites virais para estados e municípios.

Além das análises do contexto internacional, do histórico da relação entre o movimento de prostitutas com o estado brasileiro e do levantamento de documentos oficiais nos âmbitos executivo e legislativo, essa análise também considerou reuniões realizadas com gestores e técnicos de políticas públicas do governo federal, do congresso nacional e de agências das nações unidas: levantamento realizado pelas pesquisadoras Elaine Bortolanza e Laura Murray e pelo pesquisador José Miguel Olivar.

No último capítulo deste relatório, apresentamos algumas discussões acerca dos resultados dos levantamentos realizados. Esperamos que tais análises sejam úteis para o monitoramento e quiçá para a resignificação das discussões sobre direitos humanos e prostituição que ocupam a cena dos debates proferidos nos espaços de formulação de políticas públicas no Brasil, que atualmente se encontram dispersas pela pretensa agenda desenvolvimentista que, em seus acordos pouco democráticos com setores religiosos e políticos, tem apagado parte da história do processo de democratização.

PROSTITUIÇÃO, NORMAS E CONTEXTOS: A DIMENSÃO TRANSNACIONAL

SONIA CORRÊA¹

2.1. A transnacionalização e seus antecedentes

Ao analisar, na segunda década do século 21, debates públicos, adoção de leis e formatação de políticas institucionais relacionadas à prostituição em contextos nacionais, torna-se fundamental considerar a circulação transnacional de discursos, imagens, posições políticas e normas internacionais sobre a questão, assim como os temas correlatos. Esse campo de debates e formação de políticas deve ser examinado contra o pano de fundo da chamada globalização, ou seja, a intensificação que, a partir das duas últimas décadas do século 20, tem caracterizado os circuitos financeiros e econômicos transcontinentais, incluídas aí as chamadas economias submersas e fluxos migratórios multidirecionais. Sobretudo, devem ser consideradas a maior conectividade comunicacional, cultural e política transnacional e a crescente porosidade das arquiteturas dos estados nacionais frente à ampliação da jurisdição das leis internacionais em vários campos, em especial, regras comerciais e direitos humanos, mas também a lei internacional de direitos humanos e diretrizes normativas internacionais de justiça criminal (Held et al, 1999).

1 Sexuality Policy Watch. ABIA.

No que se refere especificamente à prostituição, deve ser contabilizado especialmente o caráter global do HIV/AIDS e das respostas à epidemia. Por exemplo, tanto a caracterização das e dos profissionais do sexo como vetores da nova enfermidade venérea letal – que prevaleceu nos anos 1980 e não desapareceu por completo –, quanto as iniciativas posteriores de prevenção do HIV apoiadas na educação entre pares, envolvendo prostitutas, são discursos ou modelos transnacionais absorvidos por instituições nacionais. Da mesma forma, também circularam internacionalmente inovações conceituais e de estratégias de prevenção e tratamento, tais como a moldura de direitos humanos – não discriminação e direito à saúde – que formatou a resposta brasileira à epidemia a partir dos anos 1990. Finalmente, é preciso mencionar a internalização de normas internacionais robustas para coibir e punir a exploração de crianças e adolescentes e o tráfico de pessoas, inclusive, para fins de exploração sexual, a partir do final dos anos 1990.

Mas é fundamental sublinhar que esses fluxos, dinâmicas e circuitos transnacionais não se iniciaram nas últimas décadas do século passado, como fazem supor análises mais apressadas e discursos mediáticos sobre globalização². Em todos os campos da vida econômica, social e cultural, é possível identificar trajetórias históricas extensas e complexas de transnacionalização decorrentes da expansão colonial e da consolidação do capitalismo. Isso se aplica, inclusive, às realidades e práticas, bem como aos debates e medidas de regulação moral, biomédicas e legal da prostituição, que se tornaram decididamente transnacionais a partir da segunda metade do século 19.

O caso brasileiro é, nesse sentido, exemplar. Aqui, assim como em outros países, especialmente nos Estado Unidos, as discussões novecentistas sobre a prostituição estiveram associadas às lutas pela abolição da escravatura que, aliás, constituem um primeiro exemplo emblemático de circulação global das premissas dos direitos humanos firmadas no século 18. Cristina Pereira (2005) observa que, quando os médicos europeus em visita ao Brasil, por volta de 1840, começam a estudar o “problema” da prostituição com seus parceiros locais, a grande maioria das prostitutas era de escravas negras. Esses médicos e publicistas estenderiam ao contexto brasileiro as lógicas biomédicas e disciplinares da nova regulação social europeia. Os apelos pela abolição da escravatura e da prostituição foram articulados como estratégias para modernizar, higienizar e “civilizar” a sociedade brasileira.

2 O termo “globalização” está entre aspas como nota de cautela. Como lembram Held et al (1999), desde os anos 1990, o termo tem sido usado de maneira indiscriminada, para explicar “tudo”, quando, de fato, não explica muito. Sobretudo para lembrar que a transnacionalização econômica, cultural e política não é uma novidade, mas um fenômeno de longa duração, inequivocamente associado à expansão colonial europeia, iniciada no século 15.

As doenças venéreas, especialmente a sífilis, foram diretamente associadas à prostituição e, muitos autores interpretavam tanto a chamada crise venérea quanto a prostituição como sintomas da degradação social resultante da escravidão. Ilustra bem essa convergência um evento ocorrido no Rio de Janeiro, na década de 1870, quando os sentimentos contra escravidão estavam em ascensão. Miguel Tavares, chefe de polícia, “libertou” cerca de 200 escravas que estariam envolvidas na prostituição. Mas as autoridades e a opinião pública brasileira também foram alvo de campanhas de persuasão e pressão por parte dos grupos regulamentaristas que defendiam o modelo francês que, por sua vez, delimitava zonas urbanas específicas para o exercício do sexo comercial (as zonas) e a intervenção sistemática da saúde pública para prevenir doenças venéreas entre as prostitutas, como uma forma de proteger os cônjuges e familiares. A lógica subjacente ao modelo regulamentarista era de que a prostituição é um mal necessário ou, nas palavras do médico francês Parent Duchatelet, que em seu estudo de 1836 afirmou: “As prostitutas são tão inevitáveis, nas grandes conurbações, quanto os esgotos e os lixões” (Doezema, 2002, p. 3).

Pode-se identificar que nenhuma lei ou intervenção estatal sistemática foi feita em relação ao trabalho sexual, nem na direção da criminalização e eliminação radical da prostituição, seja no sentido do modelo francês de regulação, seja com vistas à criminalização e abolição da prática. Tudo sugere que a relutância das elites imperiais brasileiras para aceitar o modelo francês estava relacionada ao temor de que essas medidas poderiam projetar a imagem do estado como um “senhor” das prostitutas, exatamente quando a luta pela abolição da escravidão ganhava corpo. Mas, o repúdio liberal clássico de regulação estatal da vida privada – ou seja, uma restrição à liberdade sexual masculina – parece ter também contribuído para essa relutância. E não devemos perder de vista a concepção utilitarista então dominante de que a prostituição protegia a família dos males venéreos (Pereira, 2005)³.

Contudo, a circulação de ideias regulamentaristas e, sobretudo, visões construídas pelo higienismo e a nova criminologia científica teriam efeitos ideológicos e legais. O primeiro Código Penal brasileiro de 1830 fazia alusão a prostituição numa clave moral, para diferenciar as mulheres honestas e prostitutas na tipificação do crime de estupro (definido como cópula vaginal). Em contraste, quando o Código foi reformado em 1990, imediatamente após a proclamação da República, a prostituição já estava inscrita no panteão dos males da

3 Uma anedota clássica do Segundo Império é muito ilustrativa do marcado liberalismo das elites no que diz respeito a essa matéria. O higienista francês Louis Fiaux que visitou o Brasil, em seu livro *La Police des Moeurs en France* (1888), afirma ter ouvido do próprio imperador Pedro II que o “policiamento moral” nunca seria introduzido no Brasil.

sociedade moderna que deveria ser objeto da ação direta do Estado.

Os legisladores de 1890 não chegaram ao extremo de criminalizar a solicitação e oferta de serviços sexuais por indivíduos (como seria feito em vários países especialmente nos Estados Unidos), mas tipificaram como crimes: a facilitação e indução à prostituição; a exploração da miséria para levar as mulheres para o trabalho sexual; a prestação de assistência e hospedagem para as atividades de serviços sexuais.

Essas definições, quando somadas às novas definições de 1890 quanto ao crime de “ultraje público ao pudor” abriam campo para que a polícia fizesse o assédio constante às prostitutas e as invadisse de tabernas e pensões, para coibir a exploração sexual⁴. Além disso, o código penal foi apenas o ponto de partida. Tão ou mais importante seria o decreto 1034 de 1892 que dava à polícia um mandato amplo de manutenção da ordem urbana no qual, por exemplo, o artigo 22 estipulava que deveriam estar sob severa vigilância as mulheres de má vida que porventura ofendessem a moral pública e os bons costumes. Concomitantemente, ampliaram-se as ações higienistas de luta contra a sífilis que também implicavam intervenção direta do estado no mundo da prostituição, ainda que não houvessem sido adotadas medidas formais explícitas de confinamento de meretrizes⁵.

Até a abolição da escravidão em 1888, escravas e negras forras eram a maioria das mulheres que prestavam serviços sexuais nas grandes cidades brasileiras. Mas, desde muito cedo no século 19, migrantes francesas, italianas, espanholas e judias, conhecidas como polacas, chegariam ao país em grande número, especialmente ao Rio de Janeiro e São Paulo, para ganhar a vida nos mercados sexuais dessas cidades. Essas mulheres buscavam as Américas, assim como outros territórios coloniais, para escapar das difíceis condições econômicas europeias, de conflito e guerras, e, no caso das judias, do crescente antissemitismo europeu. Mas, assim como acontece nos dias atuais, também cruzavam o Atlântico para: “conhecer o mundo, ser artista, tornar-se independente, casar, viver melhor, comer bem, sonhos de pessoas em todas as partes do mundo” (Augustín, 2005, p. 115).

Várias autoras que pesquisam e refletem criticamente sobre o tema – como Carol Vance, Laura Augustín, Elizabeth Bernstein, Kamla Kempadoo e Joe Doezema – chamam atenção para o fato de que os termos atuais

4 Além disso, o Código de 1890 alterou as definições do código anterior no capítulo da “moral e dos bons costumes “ criando o crime específico de ultraje público ao pudor que abriu espaço para investigação e repressão policial arbitrária de certas condutas sexuais, mesmo quando as mesmas não houvessem sido tipificadas como criminais.

5 Embora não existam dados sobre o tema, não é excessivo supor que muitas prostitutas e outras pessoas envolvidas com o comércio sexual tenham sido, em nome da criminologia Lombrosiana, confinadas de maneira perene em manicômios judiciários.

do debate sobre tráfico e prostituição reproduzem, em linhas gerais, os discursos, argumentos, tropos e pânicos morais do século 19. Além disso, os atores institucionais e sociais engajados nos debates e propostas de regulação da prostituição naquela ocasião eram, em grande medida, os mesmos que hoje se fazem presentes nos palcos do debate: os estados, a polícia, os agentes da saúde pública, as vozes religiosas e polemistas das mais variadas inclinações ideológicas.

Nesse campo de controvérsias acirradas, proliferavam no passado e continuam ativas nos dias atuais as clássicas figuras Foucaultianas do sexo, dentre as quais, da ninfomaníaca (sinônimo de mulher prostituída ou prostituível), mas também outros tropos, como a fácil degradação moral das mulheres carentes, ou o mito romântico do homem bom que salva a mulher decaída, que foi tema de várias óperas de grande apelo popular, como a Dama das Camélias, Manon e Thais⁶. Sobretudo, como bem analisa Laura Briggs, citada por Pereira (2005), no final do século 19, inaugurou-se o “tráfico internacional de políticas de prostituição” (Pereira, 2005, p. 28) de cujas influências o Brasil tampouco estaria imune. Tais influências seriam mais marcadas após a proclamação da República, como bem indica a reforma do código de 1890, que refletia uma posição abolicionista não extremista, bem como a adesão de algumas figuras nacionais de relevo⁷.

Além disso, nesse mesmo período seriam formuladas as primeiras diretrizes transnacionais relativas ao tráfico para fins de exploração sexual que, juntamente com a Convenção de Genebra sobre Prisioneiros de Guerras, estão entre os primeiros marcos normativos firmados num registro multilateral ou intergovernamental⁸. Aliás, é muito significativo que o tráfico de mulheres para fins sexuais tenha sido objeto de deliberações intergovernamentais muito antes do estabelecimento do chamado complexo de governança global, e, sobretudo, mais de quarenta anos antes da adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e quase sessenta antes da aprovação da Convenção contra Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, em

6 O libreto de Thais, merece aqui destaque pois se desenrola em torno ao resgate de uma prostituta sagrada do templo de Vênus em Alexandria, por um monge recluso, que termina não resistindo às tentações pagãs da carne. A narrativa combina as inquietações europeias com a prostituição, a lógica missionária do colonialismo novecentista e o fascínio “fatal” do oriente sensual.

7 Um exemplo é a postura adotada por Antônio Evaristo de Moraes que participou, nos anos 1880, da criação do Partido Operário primeira agremiação partidária de caráter socialista no Brasil. Estreou no júri no ano de 1894, mas só após 23 anos de prática forense, aos quarenta e cinco de idade, veio formar-se em direito. Foi co-fundador da Associação Brasileira de Imprensa e, em 1910, trabalhou na defesa dos marinheiros rebelados na Revolta da Chibata. Na sua juventude, Evaristo defendeu muitas prostitutas e donas de pensão das arbitrariedades cometidas pelo poder judiciário e pela polícia. Mais tarde, contudo, se mostraria desconfortável com a posição adotada pelo estado brasileiro que, segundo ele, nunca havia assumido nem uma postura regulamentarista, nem uma posição abolicionista.

8 Muito antes do estabelecimento da Liga das Nações e mais de cinquenta anos antes da adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948.

1979. Ou seja, não se tratam de normas que concebem as mulheres como sujeitos plenos de direitos, inclusive no que diz respeito ao voto, senão originalmente pautadas num registro de ordem moral.

Em 1902, aconteceu uma primeira reunião internacional em Paris para discutir o problema da “escravidão de mulheres brancas”, definida como abdução e transporte de mulheres para fins de prostituição. Já naquele momento, existia uma controvérsia em torno dos temas do consentimento e da exploração, pois, se muitas vezes envolvidas no debate consideravam as prostitutas como vítimas a serem resgatadas, outras vezes já afirmavam a necessidade de distinguir entre a “escrava traficada” e as mulheres que se prostituíam voluntariamente. Àquela altura, a mulher traficada era vista como vítima a ser protegida e a prostituta voluntária, por sua vez, era percebida como exemplo e efeito da degradação moral que deveria ser objeto de reformas sociais.

Os debates de 1902 se desdobraram em outras reuniões que culminariam com a adoção dos primeiros protocolos internacionais sobre a matéria. O acordo contra a “escravidão branca”, seria assinado por 16 estados em 1904, como Acordo Internacional para a Repressão do Tráfico de Escravas Brancas. Entretanto, por pressão de países regulamentaristas como a França, o texto não equiparou a “escravidão branca” à “prostituição”, tratando apenas do recrutamento fraudulento ou abusivo de mulheres para a prostituição em outro país. Em 2010, essa definição seria ampliada para incluir o recrutamento no interior das fronteiras nacionais (denominado como “trata”). Esses acordos seriam objeto de debates na Liga das Nações, resultando no esboço de uma Convenção que seria finalmente adotada em 1933, cujo conteúdo refletia a posição abolicionista, pois obrigava os estados signatários a punir: “Qualquer pessoa que, a fim de satisfazer as paixões de outra pessoa, adquira, seduz ou leva para longe, mesmo com seu consentimento, uma mulher ou uma jovem maior de idade para fins imorais a ser realizado em outro país” (Doezema, 2002).

A implementação de convenções firmadas no marco da Liga das Nações seria impossibilitada pelo *debacle* da organização após 1939, quando começou a segunda guerra mundial. Entretanto, o conteúdo da diretriz sobre tráfico, de 1933, seria reafirmado, em linhas gerais, na Convenção sobre Tráfico e Prostituição que foi adotada pela ONU em 1949, apenas um ano após a adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948). No cerne dos textos de 1933 e de 1949 está a concepção de que as mulheres, sendo vítimas estruturais, não devem ser criminalizadas e que a erradicação do tráfico e da prostituição deve ser assegurada pela criminalização dos agentes exploradores.

Como se verá a seguir, as normas internacionais e reformas legais nacionais contemporâneas, assim como os debates e as medidas institucionais que delas derivam, continuam a girar em torno às questões

centrais do consentimento ou autonomia (escolha) e da exploração, além das visões acerca do masculino e feminino como expressões essencializadas de dominação, por um lado, e de vitimização ou vulnerabilidade, por outro.

Efeitos no Brasil: a solução de “neutralidade”?

Apesar de fortes pressões externas e internas, o estado brasileiro nunca adotou o modelo regulamentarista francês. Especialmente após a República, por efeito da ideologia positivista, investiu-se, sistematicamente, no controle de doenças venéreas (Carrara, 1996), mas nunca foram adotadas normas nacionais sobre zonas reguladas de prostituição ou cadernetas de controle de saúde para as prostitutas, mesmo quando medidas desse teor tenham sido tomadas em níveis locais. Essa relutância deve ser analisada contra o pano de fundo dos debates sobre a escravidão que coincidiram com as primeiras discussões, pois, naquele momento, regular a prostituição poderia projetar a imagem negativa do estado como “senhor de prostitutas” (Pereira, 2005). Por outro lado, o estado nacional tampouco incorporou premissas abolicionistas fortes, seja porque tais medidas poderiam agudizar os conflitos em torno à escravidão, seja porque as elites recorriam a argumentos liberais para evitar medidas que restringiriam o acesso a serviços sexuais. Seja como for, no começo do século 20, Evaristo de Moraes – um pioneiro das lutas sociais no país que, em sua juventude como rábula, defendeu muitas prostitutas contra abusos da polícia - lamentava que o estado brasileiro havia optado por uma política de tratamento da prostituição que não podia ser definida nem como regulamentarista, nem como abolicionista. O que ele analisava como ausência de política ou dubiedade era, de fato, a combinação instável e heterogênea de medidas sanitárias, policiais e judiciais que variavam segundo o lugar e o momento. Não foram criadas “zonas” formais, mas, em geral, os locais e as casas de prostituição se organizavam em áreas centrais das cidades, configurando territórios explicitamente demarcados. Embora não houvesse medidas de criminalização extremas, a exploração da prostituição foi criminalizada pelo código de 1890. E desde então registram-se conflitos constantes entre os agentes estatais, prostitutas e demais pessoas envolvidas com o mercado do sexo. A ausência de regras legais

draconianas não impediu, portanto, que regulamentos e práticas, especialmente da polícia, afetassem negativamente a vida das pessoas envolvidas com a prostituição.

Já o Código Penal de 1940, adotado durante o Estado Novo, incorpora, em linhas gerais, o conteúdo da norma internacional de 1933, em relação à exploração da prostituição e ao tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual. Ou seja, do ponto de vista normativo, a nova legislação absorveu plenamente a perspectiva abolicionista clássica que define as mulheres como vítimas. Contudo, no plano político, a partir da segunda metade do século 20 – por efeito dos debates e processos que decorreram da revolução cultural dos anos 1960-1970, da redemocratização e dos impactos da epidemia do HIV/AIDS –, a definição legal de 1940 seria crescentemente interpretada como expressão de uma posição liberal, ou se quisermos, de “neutralidade” frente à prostituição, na medida em que não criminaliza a prática da prostituição em si mesma.

Foi com base nessa interpretação que o estado brasileiro, a partir dos anos 1990, posicionou-se, pública e sistematicamente, em inúmeros debates nacionais e fóruns internacionais, contra a criminalização de profissionais do sexo. Essa foi, inclusive, a lógica que balizou a decisão de suspensão, em 2005, do acordo Brasil-USAID para a prevenção do HIV, em razão da chamada cláusula da prostituição. Esse episódio excepcional, como bem se sabe, resultou extremamente significativo no cenário contemporâneo de transnacionalização das políticas sobre prostituição, em especial como uma resposta contundente ao moralismo sexual propagado pela administração de George W. Bush.

2.2. A cena contemporânea

2.2.1. O Protocolo de Palermo

Como mencionado anteriormente, os espectros e traços do século 19 são indeléveis nos campos relacionados à prostituição e ao tráfico para fins de exploração sexual. Isso pode ser ilustrado, com muita veemência, pelo tom e controvérsias dos debates que ocorreram na negociação para a adoção do Protocolo de Palermo que se destaca pela relevância atual no desenho e implementação de políticas estatais em relação à

prostituição no mundo inteiro. Em dezembro do ano 2000, após dois anos de negociação, mais de 80 países assinaram, em Palermo, na Itália, o *Protocolo Opcional da Convenção da ONU sobre Crimes Transnacionais para Erradicar, Prevenir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente, mulheres e crianças*. Embora o Protocolo diga respeito ao tráfico de seres humanos para todos os fins, inevitavelmente, o tema do tráfico para fins de exploração sexual teve grande proeminência e suscitou controvérsias intensas. Analisar o contexto, as condições e os atores que levaram às negociações e à aprovação do Protocolo de Palermo é fundamental para a compreensão do contexto político em que ele foi adotado, assim como para explicitar seu conteúdo, significado, méritos e riscos potenciais.

A negociação foi acompanhada de perto por duas redes feministas e de direitos humanos – a Coalizão contra Tráfico de Mulheres (CAT-W) e o *Caucus* de Direitos Humanos – que tinham posições opostas sobre a questão. Doezenia (2002), que participou diretamente dos debates, observa que uma grande controvérsia se desenrolou, quanto à própria definição de “tráfico”. A CAT-W defendia a posição de que “tráfico” se define como “toda e qualquer forma de recrutamento e transporte para prostituição ou fraude, independentemente de coerção ou fraude”, definição que reitera a lógica das já mencionadas convenções de 1933 e 1949 que concebem a prostituição, em si mesma, como violação de direitos humanos. Já o *Caucus* de Direitos Humanos, argumentava que a prostituição deveria ser tratada como trabalho e que, assim como em outros campos da vida laboral, a coerção e fraude eram condições necessárias para definir o crime de tráfico. Nessa perspectiva, o tráfico para propósitos de exploração sexual não é tratado como categoria especial de crime, porque homens, mulheres e crianças são traficadas/os para as mais diversas formas de trabalho forçado, análogo à escravidão, inclusive o trabalho sexual.

O debate se concentraria, portanto, na questão do consentimento. Vários governos, apoiados pela CAT-W, assumiram a posição de que o crime de tráfico existia mesmo quando houvesse consentimento, especialmente no caso de mulheres e crianças. Doezenia (2002) avalia que essa posição equipara mulheres e crianças como sujeitos tutelados, uma concepção segundo a qual, no caso da prostituição, está excluída a possibilidade de que mulheres possam consentir e fazer contratos que as permitam atravessar fronteiras (mesmo que isso seja para engajar-se da indústria do sexo). Outros governos, porém, se opunham a essa equiparação, uma posição que se alinhava à posição do *Caucus* de Direitos Humanos, segundo a qual, por definição, ninguém consente com o rapto e o trabalho análogo à escravidão. No entanto, uma mulher adulta está habilitada a se engajar numa atividade considerada ilícita, como migrar ilegalmente ou realizar trabalho sexual. Ou seja, se

não há coerção, o crime de tráfico não pode ser tipificado. Além disso, segundo o *Caucus*, o Protocolo deveria distinguir claramente entre pessoas adultas e crianças, especialmente entre mulheres e crianças, de modo a evitar uma lógica tutelar de proteção excessiva e desnecessária das mulheres.

O resultado final da negociação refletiu, inevitavelmente, essas tensões. Por um lado, o texto final do Protocolo de Palermo adotou uma premissa clara de que o uso da força, coerção ou fraude é um elemento essencial de definição de tráfico. No entanto, o texto também reafirma que o consentimento da vítima não terá valor sempre que haja evidência de coerção, o que deixa margens a interpretações contraditórias, ou menos condicionadas a visão dos agentes legais envolvidos. Por outro lado, segundo Doezema (2002), o texto deixa os estados livres para reconhecer o trabalho sexual como atividade laboral e regulá-lo em conformidade com suas normas trabalhistas. Finalmente, embora o Protocolo faça uma distinção implícita entre migração “coagida” e “não-coagida”, para fins de exploração sexual, oferece poucos elementos em termos de proteção dos direitos humanos das vítimas de tráfico e nenhuma proteção para as e os trabalhadores sexuais que migram sem ser coagidas/os.

Escrevendo em 2002, logo após a adoção do Protocolo, Doezema avalia que, apesar de seus limites ou ambiguidades, o documento final abriu, de fato, caminho para possibilitar aos governos abordarem o trabalho sexual como trabalho. Por outro lado, observa que, sendo o Protocolo uma lei internacional de justiça criminal, deixava aberto o caminho para perseguição e criminalização e, a depender dos contextos, poderia implicar na violação do princípio de igualdade perante a lei, no caso das pessoas envolvidas com trabalho sexual, em nome da luta contra o “crime de tráfico”. A partir de sua adoção e gradual ratificação pelos países membros da ONU – o Brasil ratificou o texto em 2004 –, o protocolo suscitaria reformas legislativas e formatação de políticas públicas específicas nos níveis nacionais, e continua a influenciar fortemente os debates e produção de normas, análises e, sobretudo, articulações e intervenções internacionais de cunho judicial e policial. São exemplos tanto os esforços desenvolvidos pela Interpol para coibir e punir o tráfico internacional de pessoas, quanto a criação, em 2004, da Relatoria Especial para o Tráfico de Mulheres e Crianças na extinta Comissão de Direitos Humanos da ONU, um mandato que foi reafirmado e estendido pelo Conselho de Direitos Humanos em 2007.

2.2.2. Outras diretrizes internacionais relevantes

É preciso sublinhar, contudo, que a Convenção de 1949 e o Protocolo de Palermo não são as únicas normas internacionais relevantes para balizar o desenho de políticas e leis nacionais em relação à prostituição. Entre 1948 e 2012 – e, mais especialmente, nos últimos 20 anos – assistiu-se à consolidação do sistema ou regime internacional de direitos humanos. Nesse período, foram ratificados pelos estados tratados, convenções e resoluções sobre direitos civis e políticos, direitos econômicos e sociais, tortura, execuções extrajudiciais etc. Essa mesma trajetória implicou, como aponta Piovesan (2008), um movimento gradual, mas sistemático, de especificação dos direitos humanos, em termos de condições particulares de violação e sujeitos diferenciados de direitos. Essa sessão oferece um mapa sintético de outros parâmetros normativos que podem e devem ser utilizados para balizar debates, medidas legais e de política pública em relação a tráfico e prostituição.

Direitos das Mulheres

Nesse contexto de análise, é fundamental mencionar, por exemplo, a legitimação dos direitos humanos das mulheres, em particular, a aprovação da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), em 1979; e da Convenção Interamericana de Belém do Pará para Erradicação da Violência de Gênero, em 1994; além de declarações, programas de ação adotados em conferências e resoluções que também iriam, em vários aspectos, tangenciar os debates contemporâneos sobre prostituição e tráfico para fins de exploração sexual.

A CEDAW preconiza a erradicação do tráfico e da exploração sexual das mulheres, sem definir nitidamente o que significa “exploração”, o que, em linhas gerais, possibilita uma interpretação clássica da Convenção de 1949, de que as mulheres, não devem ser criminalizadas, mas sim os agentes da exploração. A Declaração de Viena, de 1993 – considerada um marco de referência na mudança de paradigma dos direitos humanos –, recomenda a eliminação da violência contra a mulher na vida pública e privada, incluindo a eliminação do assédio, da exploração sexual e do tráfico de mulheres. A menção à prostituição como exploração sexual só ocorre no âmbito das definições relativas aos direitos das crianças, especialmente, das meninas (parágrafo 21), e o termo “escravidão sexual” aparece, exclusivamente, no contexto específico das violações cometidas

contra os direitos das mulheres nas situações de conflitos armados⁹. Já a Convenção de Belém do Pará define que, no campo da exploração sexual, a violência a ser coibida pelos estados é a prostituição forçada e não a prostituição *per se*, distanciando-se, portanto, da concepção que equipara, automaticamente, prostituição à coerção, violência e exploração¹⁰.

A partir da segunda metade dos anos 1990, esse campo seria, inevitavelmente, influenciado por outros debates e definições acerca da interseção entre sexualidade e direitos humanos. Uma ilustração candente é a IV Conferência Mundial das Mulheres (1995), em Pequim, onde, assim como se deu em Palermo, os debates refletiram diferentes posições entre as feministas, em relação à prostituição e a questões vinculadas à sexualidade, num sentido mais amplo. E se por um lado, no texto de Pequim aparece tanto o termo “prostituição forçada”, como uma ampla recomendação de combate ao tráfico, onde distintas situações – como tráfico e turismo sexual – são equiparadas¹¹. Por outro lado, a Plataforma de Ação, no seu parágrafo 96, definiu os direitos humanos das mulheres enfatizando a autonomia e a não coerção¹². A partir daí, a demanda por direitos sexuais seria reivindicada por um conjunto amplo de atores sociais, inclusive o movimento de prostitutas. Deve-se lembrar ainda que os temas de prostituição e tráfico se enlaçam com premissas e normas internacionais recentes em relação às desigualdades e discriminação étnico-racial, especialmente os parâmetros debatidos na Conferência de Durban de 2001 em relação a xenofobia e fluxos migratórios internacionais.

9 Violações dos direitos humanos das mulheres nas situações de conflitos armados atentam contra princípios fundamentais de direitos humanos e da lei humanitária. Todas as violações desse teor, incluindo morte, estupro sistemático, escravidão sexual e gravidez forçada, exigem respostas efetivas.

10 Seria preciso investigar a origem dessa maior flexibilidade, mas não parece absurdo sugerir que ela decorre do tratamento histórico da questão no contexto Latino-americano, mais alinhado com a perspectiva francesa ou continental, do que com o abolicionismo anglo-saxônico.

11 Parágrafo 122: O uso de mulheres em redes internacionais de prostituição e de tráfico de pessoas converteu-se em uma das principais atividades da delinquência internacional organizada. Convida-se a Relatora Especial da Comissão de Direitos Humanos sobre Violência contra a Mulher – que tem explorado essas atividades como uma causa adicional da violação dos direitos humanos e liberdades fundamentais de mulheres e meninas – a que, no âmbito da competência que lhe dá seu mandato, aborde como questão urgente o tópico relativo ao tráfico internacional de pessoas para o comércio sexual, assim como os temas da prostituição forçada, do estupro, do abuso sexual e do turismo sexual.

12 O tema foi intensamente debatido na IV Conferência Mundial das Mulheres em Pequim (1995), adotando-se, então, uma definição dos direitos humanos das mulheres no âmbito da sexualidade que não explicita o termo “direitos sexuais”, mas que deflagrou debate ampliado sobre direitos sexuais na ONU e em arenas políticas nacionais. A reelaboração posterior do texto de Pequim resultou numa definição mais ampla que pode ser assim resumida: a sexualidade é uma dimensão da existência humana e todas as pessoas têm o direito de exercer a sexualidade livres de coerção, discriminação e violência, respeitados os direitos de outras e outros envolvidos no exercício da sexualidade.

Direitos das Crianças

Os debates de Palermo nos dizem que a arquitetura normativa internacional dos direitos das crianças é outro parâmetro crucial nos debates e medidas de políticas relativas à prostituição, aliás, tão relevante quanto às normas internacionais dos direitos das mulheres – nas suas interseções com sexualidade, raça e etnia. A questão das “menores” já estava presente nos protocolos sobre tráfico da primeira metade do século 20. Contudo, a legitimação definitiva da perspectiva que concebe as crianças como sujeitos plenos de direitos é, decididamente, um fenômeno político da segunda metade do século 20, materializado no plano das normas internacionais a partir da Convenção dos Direitos da Criança (CDC, 1989).

Nos debates e definições da CDC, é central o tema do consentimento e autonomia de crianças e adolescentes em várias esferas da vida, inclusive, no campo da sexualidade. A CDC, no seu parágrafo 1o, define que, para fins da Convenção, se entende por criança qualquer ser humano abaixo da idade de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo. Porém, o parágrafo 5º enfatiza também que a autonomia de decisão e expressão das crianças seja respeitada de forma compatível com o desenvolvimento das suas capacidades, um parâmetro que tem sido fundamental para balizar direitos de adolescentes no campo da sexualidade. A CDC também define, no seu artigo 34, violações relativas à exploração sexual, incluindo a prostituição forçada e a pornografia infantil, aspectos que seriam objeto do Protocolo Opcional da CDC relativo à Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantis, adotado em 2000. E assim como o Protocolo de Palermo (2000), se trata de um instrumento híbrido que combina premissas de direitos humanos e parâmetros de justiça criminal.

A CDC e o Protocolo balizam o consenso transnacional segundo o qual quem recorre aos serviços sexuais de pessoas menores de 18 anos, está infringindo, não apenas legislações nacionais, quando existam, mas a norma internacional. Outro instrumento relevante, no que diz respeito à exploração sexual de crianças e adolescentes, é a Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata do trabalho infantil e que tem especial relevância em contextos como o do Brasil, onde as normas internacionais relativas ao mundo do trabalho, que delimitam o que pode ser considerado como “condições degradantes”, tendem a ser absorvidas e implementadas com mais rapidez e eficácia .

Saúde Pública e HIV/AIDS

Finalmente, mas não menos importante, desde os anos 1980, no contexto da resposta à epidemia do HIV/AIDS, também se multiplicaram diretrizes internacionais no campo da saúde pública, inicialmente elaboradas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e, mais tarde, pelo UNAIDS, criado em 1996. Dado o caráter interagencial do UNAIDS, as diretrizes referentes à resposta ao HIV/AIDS – em termos de medidas de prevenção, tratamento e envolvimento das comunidades afetadas no desenho e monitoramento de políticas –, teoricamente, devem direcionar as pautas de trabalho do conjunto das agências do sistema ONU.

Contudo, no que diz respeito, especificamente, a pessoas e comunidades envolvidas com trabalho sexual, há diferenças importantes entre as agências. No momento atual, essas questões têm sido abordadas com mais ênfase e prioridade pela própria UNAIDS, pelo PNUD, por alguns escritórios regionais do UNFPA e, mais recentemente, pela própria OIT, que trata do tema lateralmente, na Recomendação 200, adotada em 2010. Esses parâmetros também foram incorporados às diretrizes do Fundo Global para AIDS, Malária e Tuberculose e têm balizado a canalização de recursos para grupos expostos à maior vulnerabilidade, como é o caso das pessoas envolvidas com o trabalho sexual¹³.

As diretrizes internacionais em HIV/AIDS não estão restritas a normas sanitárias ou políticas de prevenção, mas comportam uma série de resoluções e recomendações que se situam *tout court* no campo de direitos humanos. Já no final dos anos 1980, iniciam-se, na OMS, discussões acerca da não coerção e não discriminação nas respostas ao HIV/AIDS. Esses esforços mobilizariam a adoção de resoluções adotadas pela Assembleia Geral da ONU, nos anos 1990, vinculando respostas de saúde pública e direitos humanos. A partir de 1997, são adotadas resoluções da extinta Comissão de Direitos Humanos¹⁴, com continuidade no Conselho de Direitos Humanos, onde a cada ano se aprova, pelo menos, uma resolução sobre HIV, geralmente, apresentada pelo Brasil. Nesse mesmo contexto, criou-se a Relatoria Especial de Direito à Saúde, mandato

13 As comunidades mais diretamente atingidas pelo HIV beneficiadas com recursos do Fundo Global – mulheres, trabalhadoras sexuais e HSH – tem feito denúncias e críticas severas em relação ao *modus operandi* do Fundo. Mesmo considerando a relevância dessas críticas, continua sendo muito significativo, do ponto de vista político, que o Fundo Global tenha elaborado suas diretrizes sobre trabalho sexual em diálogo com *Network of Sex Work Projects* (Rede dos Projetos sobre Trabalho Sexual) e que essas diretrizes não sejam de caráter moralizante.

14 Foram três as resoluções mais relevantes: a de 1997 (E-CN_4-RES-1997-33.doc) que trata de aspectos relacionados a estigma e discriminação; e as duas resoluções apresentadas pelo Brasil em 2002 e 2003, sobre acesso a tratamento como uma questão de direitos humanos, cujos conteúdos são muito semelhantes (E-CN_4-RES-2003-29).

que tem abordado sistematicamente questões de saúde sexual, direitos sexuais e HIV, incluindo-se, mais recentemente, o significado do consentimento no exercício do direito à saúde e os impactos da criminalização da prostituição sobre o direito à saúde¹⁵.

Tão ou mais relevante que as resoluções acima referidas foram os debates e documentos finais das duas Sessões Especiais da Assembleia Geral sobre HIV (UNGASS 2001 e 2006), que mobilizaram uma ampla participação de pessoas e grupos atingidos pela epidemia. Finalmente, em 1996 e 2002, o Alto Comissariado de Direitos Humanos (ACDH), juntamente com o UNAIDS, realizaram duas consultas sobre HIV e direitos humanos, cujo documento final faz uma compilação de todas as normas adotadas até então, e pode ser considerado umas das melhores referências sobre o tema¹⁶. Nesse vasto conjunto, os documentos finais da UNGASS abordam diretamente a situação de discriminação e vulnerabilidade vivida pelas pessoas envolvidas com o trabalho sexual. E, embora os demais textos e definições nem sempre explicitem a questão, suas premissas de não discriminação, privacidade, tratamento igual perante a lei e eliminação do estigma têm grande significado para toda e qualquer abordagem da prostituição na perspectiva de direitos humanos. É preciso mencionar ainda que o HIV/AIDS foi também objeto de duas resoluções do Conselho de Segurança da ONU (em 2000 e 2011) que tratam da questão em relação aos militares envolvidos em missões de pacificação. O conteúdo de alguns desses documentos e instrumentos será tratado mais de perto na seção subsequente.

Outros parâmetros normativos regionais

Também é preciso considerar brevemente as normativas adotadas pelos sistemas regionais de direitos humanos, em especial pelos Sistemas Interamericano e Europeu que estão mais consolidados. No primeiro caso, a única convenção sobre prostituição diz respeito ao tráfico de crianças e, como mencionado anteriormente, a Convenção de Belém do Pará, que condena a prostituição forçada, ou seja, que não considera a prostituição *per se* como violação dos direitos das mulheres.

15 Temas abordados pelos relatórios temáticos do atual Relator Especial, Anand Grover, em 2009 e 2010, respectivamente. Ver ONU (2009) A/64/272 e ONU (2010) A.HRC.14.20.

16 Ver UNAIDS and OHCHR (2006) *International Guidelines on HIV and Human Rights*. Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/Issues/HIV/Pages/InternationalGuidelines.aspx>. Acessado em 16 de outubro de 2006.

Já as definições do Sistema Europeu (Conselho da Europa) são mais numerosas e merecem ser examinadas mais de perto. Por efeitos da ratificação do Protocolo de Palermo e do Protocolo Opcional da CDC, a União Europeia aprovou convenções específicas e bastante rigorosas para o combate ao tráfico de seres humanos e a exploração sexual de crianças e adolescentes¹⁷. Contudo, como se mencionou acima, no que diz respeito ao trabalho sexual especificamente, já que há divergências flagrantes entre as legislações – como pode ser exemplificado pelas leis nórdicas de criminalização de clientes e as leis holandesa e alemã –, o Conselho da Europa realizou inúmeros debates, a fim de equacionar o tratamento da questão frente às novas convenções adotadas, dos quais resultaram um informe e duas resoluções.

O conteúdo desse debate e das resoluções que dele resultaram, pouco conhecido fora do contexto europeu, enfatiza a gravidade dos crimes de tráfico e prostituição forçada, especialmente no caso das crianças, e recomenda sua punição. Mas também reconhece que existem visões e legislações divergentes frente à prostituição, identifica os problemas e limites dessas legislações e recomenda aos países-membros a adoção de uma política mais convergente e neutra que, sobretudo, seja pautada pelos direitos humanos (ver anexo I).

Desafios relacionados à transnacionalidade

Reformas legais e políticas públicas nos contextos nacionais com impactos sobre o trabalho sexual vêm se dando ao longo dos últimos 10-20 anos por efeito da interseção desse conjunto de normas internacionais relativas ao HIV/AIDS, direitos das mulheres, direitos das crianças e tráfico de pessoas. E é possível detectar a existência de tensões entre os vários conjuntos de normas, assim como diferenças de definições e interpretação num mesmo campo normativo, como fica evidente no caso dos direitos das mulheres. Além disso, é importante situar a produção, circulação transnacional e os efeitos da normatividade internacional em relação a um processo mais amplo da “globalização” e à porosidade das jurisdições nacionais. Nesse plano, um aspecto relevante é que, se de um lado, os últimos vinte anos assistiram a ampliação e legitimação dos regimes e discursos de direitos humanos, de outro, também foram palco de reconfigurações no âmbito das políticas globais e nacionais de segurança.

Os anos 1990 se iniciaram com projeções otimistas de que o fim da Guerra Fria abriria espaço

17 Assim como em outros contextos, essas normas, especialmente a Convenção de Combate ao Tráfico, vêm tendo efeitos colaterais, em termos de violações dos direitos de profissionais do sexo e de controle da mobilidade transnacional (Augustín, 2007).

para um relaxamento da lógica de segurança global e transferência de recursos do campo militar para o desenvolvimento humano e que haveria maior legitimidade da arquitetura internacional de direitos humanos. Contudo, esses prognósticos se mostraram excessivamente otimistas. Passadas duas décadas, especialmente por efeito do 11 de setembro de 2001, mas não exclusivamente, registra-se um crescimento do vigilantismo estatal, militarização e securitização das sociedades. Esse deslocamento também significou a transposição de molduras de segurança para terrenos até então tratados a partir de outros parâmetros, como é o caso da segurança alimentar, do próprio conceito de segurança humana e, inclusive do HIV/AIDS. Esses deslizamentos que foram teorizados por vários autores e autoras como “securitização” (Balzacq, 2009; Vieira, 2007) são muito relevantes na interseção entre as normas internacionais que impactam nas questões do trabalho sexual.

Não se trata apenas da existência de tensões entre essas várias normas ou de diferenças significativas de interpretação, como, por exemplo, aquelas observadas em relação ao tratamento da prostituição nos instrumentos de direitos humanos das mulheres. Trata-se também de que as leis e normas internacionais aqui listadas são de teor distinto. A CEDAW, a CDC, a Convenção Interamericana para eliminação da Violência de Gênero (Belém do Pará) e mesmo as diretrizes europeias, embora sejam vinculantes, são consideradas como “leis macias” (*soft law*), em contraste com as normas econômicas, como os tratados de comércio ou os protocolos de justiça criminal, como Palermo e o Protocolo Opcional da CDC. Essa distinção implica em efeitos diferenciados, em termos dos mecanismos internacionais de circulação e processos nacionais de internalização da lei internacional. Nesse contexto, questões de prostituição, tráfico de pessoas e exploração sexual de crianças e adolescentes têm sido predominantemente enquadradas numa moldura normativa que combina, de maneira instável e complexa, premissas de direitos humanos e de securitização.

2.3. Dinâmicas políticas: forças e atores

Outro aspecto fundamental a ser examinado, ainda que de maneira muito breve, é, sem dúvida, a multiplicação e a diversificação, nas últimas três décadas, de atores sociais engajados com direitos humanos e sexualidade e, especificamente, nos debates sobre prostituição, seja no plano global, seja no plano nacional. Em especial, desde os anos 1990, registra-se uma inédita conectividade transnacional entre movimentos sociais, organizações da sociedade civil e redes envolvidas com esses temas. Por outro lado, esse tem sido também um período marcado pelo franco crescimento e organização em espaços oficiais e estratégicos de poder do

conservadorismo social e do extremismo religioso, com grande incidência e efeitos, tanto sobre arenas globais de negociação de normas, quanto em contextos nacionais que, por sua vez, também se refletem em dinâmicas transnacionais.

A ilustração mais contundente dessa tendência pode ser identificada no período entre 2000 e 2008, quando a administração Bush vinculou abertamente moralismo religioso e uso instrumental dos direitos humanos nas políticas norte-americanas em relação à sexualidade e ao HIV/AIDS, inclusive, no que diz respeito ao trabalho sexual, por efeito da reforma da lei estadunidense de tráfico de pessoas e, sobretudo, pela adoção da chamada cláusula da prostituição. Entretanto, o fim da era Bush não deve ser interpretado como superação das pressões feitas pelos grupos dogmáticos e seus efeitos. Ao contrário, nos últimos quatro anos, ao menos nas arenas globais, ocorreu um recrudescimento dessas pressões. Por exemplo, nos debates das resoluções sobre HIV e direitos humanos no Conselho de Direitos Humanos, tem sido muito difícil, quando não impossível, preservar a linguagem da UNGASS sobre populações vulneráveis, inclusive o termo trabalhadoras/es sexuais. Nesses e em outros debates da ONU, as Diretrizes para HIV e Direitos Humanos (UNAIDS-ACDH) têm sido, muitas vezes, abertamente atacadas.

Nesse cenário, como foi observado anteriormente, identifica-se uma razoável continuidade em termos dos atores sociais envolvidos nos debates globais e nacionais em torno à prostituição e ao tráfico – estados, agências de segurança pública, feministas, juristas, profissionais médicos e de saúde pública, vozes religiosas. Mas há diferenças, heterogeneidades e “novidades” a serem nomeadas. Como será visto a seguir, em anos recentes, alterou-se a cartografia das posições dos estados e a legislação nacional sobre o tema, o que repercute no plano global, da mesma forma que forças e normas internacionais repercutem nos planos nacionais. Além disso, as vozes do dogmatismo religioso que condenam a política da prostituição atualmente constituem/são/estão mais ofensivas e já não estão restritas ao campo do cristianismo¹⁸.

Além disso as feministas envolvidas nos debates sobre tráfico e prostituição já não são apenas as mulheres brancas do mundo eurocêntrico. As premissas clássicas do feminismo eurocêntrico abolicionista permanecem inalteradas e a influência do Norte continua muito significativa em razão da canalização de

18 Nos debates da ONU, países islâmicos agregados sob o guarda chuva da Organização da Conferência Islâmica (OIC), frequentemente aliada com o Vaticano, redes religiosas cristãs e mesmo redes feministas, têm sido atores centrais nos debates sobre prostituição, tráfico de pessoas, exploração sexual de crianças e pornografia infantil. Susane Mubarak, a esposa do ditador egípcio derrubado na Primavera Árabe de 2011, foi uma importante líder desses temas no mundo árabe.

recursos financeiros e impactos mediáticos. Atualmente, esse campo de debate envolve uma gama heterogênea de vozes e visões de mulheres do Sul econômico ou da diáspora. Ainda, se há cem anos era possível identificar uma posição feminista coesa em relação a esses temas, atualmente, o campo feminista está atravessado por posições divergentes. E por outro lado, constata-se também que as posições que defendem um tratamento neutro e não estigmatizante da prostituição, numa perspectiva dos direitos humanos, estão mais presentes, vocais e influentes no campo da saúde pública, especialmente no âmbito da resposta ao HIV/AIDS.

No interior desse contexto, atravessado por diferenças e tensões, o elemento distintivo consiste na organização política das pessoas engajadas na indústria do sexo, incluindo sua visibilidade e incidência nos debates locais, nacionais e globais sobre HIV/AIDS, criminalização, direitos humanos e sobre a regulação do trabalho sexual. Não se trata de uma novidade absoluta, pois estudos históricos indicam que mulheres engajadas com o trabalho sexual resistiram a políticas de regulação e lutaram por direitos em outros momentos. Mas o surgimento simultâneo e articulado de organizações de prostitutas e demais profissionais do sexo, do Norte ao Sul do equador, é decididamente um fenômeno novo e de grande intensidade.

Para exemplificar, basta mencionar a criação da Rede de Projetos de Trabalho Sexual, em 1996; e o surgimento de redes regionais na América Latina (Retrasex) e Ásia (*Asian and Pacific Network of Sex Workers*), nos anos 2000. Durante o período de realização da presente investigação, surgiram pelo menos quatro novas organizações ou iniciativas políticas de profissionais do sexo ou de apoio a seus direitos: no Quênia, na Namíbia, em Portugal, na França, na Espanha e na Argentina¹⁹. Esse fenômeno político contemporâneo é o que explica como e por que, na segunda década do século 21, o trabalho sexual seja percebido, por uma gama variada de atores, como realidade aceitável da vida humana e que, portanto, os/as profissionais do sexo devem ter seus direitos humanos e estatuto laboral respeitado.

Entretanto, os debates sobre trabalho sexual, em suas várias interseções com as normas internacionais, estão imersos nas “guerras globais do sexo” que têm caracterizado as últimas duas décadas (Corrêa; Parker; Petchesky, 2008; Doezema & Kempadoo, 2008; e DAVIDA, 2005). Nesses embates, uma visão pluralista e comprometida com direitos humanos coexiste e entra em conflito com as duas outras posições clássicas sobre a questão: a visão segundo a qual a prostituição é um mal necessário que não pode ser dirimido, mas cujos efeitos “sanitários e morais” precisam ser controlados, e a proposição mais extrema, segundo a qual

19 Em setembro, em Córdoba, Argentina, foi criada a Red por el Reconocimiento del Trabajo Sexual, envolvendo trabalhadoras e trabalhadores sexuais, ativistas e pesquisadores/as acadêmicos/as.

prostituição é um mal que precisa ser erradicado.

Ao longo dos últimos 15 anos, em especial após a injeção de recursos e energia política por parte do governo estadunidense, mas também em razão das reformas legais em alguns países (sobretudo europeus, ver a seguir), a terceira posição tem ganhado espaço e influência sobre os estados e as sociedades. Isso se manifesta especialmente nas novas legislações e na proposição da erradicação da demanda do trabalho sexual pela criminalização de clientes, o chamado modelo sueco, que tem sido denominado neo-abolicionismo. Mas o peso relativo dessa tendência também é flagrante na ressurgência do discurso sobre escravidão sexual, na circulação de estatísticas infladas sobre o tráfico e mercado do sexo, nas operações de resgate de crianças e jovens de zonas de prostituição com grande impacto mediático²⁰. É muito mais escassa e menos visível a produção jornalística e acadêmica sobre os problemas de consistência dessas estatísticas ou sobre os efeitos colaterais deletérios das políticas de tráfico sobre as condições de vida e trabalho e os direitos de pessoas envolvidas com a indústria do sexo.

Finalmente, as novas normas internacionais e nacionais relativas ao tráfico de pessoas e prostituição não podem ser completamente compreendidas sem que se faça referência aos intensos fluxos migratórios característicos do capitalismo tardio e, sobretudo, às restrições impostas pelos estados nacionais à circulação livre das pessoas, que já não são exclusivas do Norte econômico, mas estão presentes em todos os continentes (Augustín, 2005; Marín, 2011).

2.4. Leis nacionais

Não é possível fazer aqui a descrição e análise exaustiva das leis e políticas nacionais relativas à prostituição e temas correlatos. Contudo, é importante referir que, como vimos, desde o século 19, legislações e posições nacionais têm influenciado as condições transnacionais do debate e seus efeitos, que oscilam entre o chamado “modelo francês” – ou melhor dito, um modelo europeu continental– e as normas e políticas que predominaram nos países anglo-saxônicos. Esse traço, ou seja, o efeito “planetário” de políticas nacionais,

20 Entre os muitos exemplos, podem ser mencionados dados do próprio UNODOC que têm sido questionados por várias pesquisadoras/es, mas também o livro do economista indiano Sidhart Kara, que virou um *best seller* em anos recentes (Ver AUGUSTÍN, 2012), ou ainda o debate organizado pela BBC de que participaram Kara e Augustín (disponível em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/9365967.stm>). No que se refere a operações de resgate, a referência mais importante é, sem dúvida, o livro “Metade do Mundo”, do articulista do New York Times, Nicolas Kristof, e de sua esposa, que recebeu um prêmio Pulitzer e está traduzido em vários idiomas.

continua palpável nos dias atuais, o que pode ser ilustrado pelo peso relativo das posições norte-americanas sobre o tema e, mais recentemente, pelos impactos da lei sueca de 1999.

Numa análise panorâmica, é possível dizer que, ao longo do século 20, prevaleceria nas legislações nacionais o modelo abolicionista “brando” gravado nas convenções de 1933 e 1949, segundo o qual, as pessoas que vendem serviços sexuais não são criminalizadas. O foco da lei criminal se dirige, portanto, aos agentes da exploração e do tráfico. Em um número menor de países, a prostituição seria regulada, a partir do legado francês das zonas demarcadas e controles sanitários²¹. Em contraste, um número importante de estados preservou ou adotou leis que criminalizam completamente a prostituição, inclusive as pessoas que transacionam serviços sexuais. É interessante observar que essa postura legal extrema não tem correspondência automática com padrões culturais ou religiosos, pois prevaleceu – e continua prevalecendo tanto em países de cultura anglo-saxônica cristã, como nos Estados Unidos, quanto em países socialistas, como a China, ou ainda em países mulçumanos, onde a prostituição é regulada pela Shari'a.

Segundo a Comissão da ONU para o HIV e a Lei, no seu relatório final (*Risks, Rights and Health*, publicado em julho de 2012), nos dias atuais, 116 países criminalizam, em algum aspecto, o trabalho sexual. Em um número expressivo de países, como nos Estados Unidos (todos os estados, exceto Nevada), em Cuba, China, Irã, Vietnã e África do Sul, o trabalho sexual está completamente proibido e as pessoas que vendem serviços sexuais são criminalizadas. Alguns estados da Europa Ocidental, América Latina e Canadá penalizam apenas as atividades relacionadas, como a manutenção de bordéis, o transporte de profissionais do sexo com fins de prostituição e a exploração dos serviços sexuais prestados por outras pessoas. Em alguns casos, a prostituição de rua também é penalizada. Suécia e Noruega indiciam os/as clientes de profissionais do sexo, mas não as/os próprias/os trabalhadoras/es. E, com menor frequência, o trabalho sexual é legal e regulado como trabalho.

Esse quadro é o resultado tanto de legislações herdadas do passado, inclusive, em muitos casos, leis coloniais, quanto de reformas acontecidas a partir do final dos anos 1990, cujas direções e significados continuam sendo contraditórios, no sentido de refletirem os persistentes paradoxos do debate político e moral sobre prostituição. Importa sublinhar que, nos anos 2000, o trabalho sexual foi descriminalizado e regulado na

21 Um exemplo pouco conhecido e discutido no Brasil é o do vizinho Uruguai, onde, desde o século 19 prevaleceu a lógica regulamentarista francesa, a qual vem sendo modernizada, por assim dizer. Por exemplo, a partir de 2002, o trabalho sexual está legalizado e regulado pela Lei nº 17.515. A Lei define que é lícito o trabalho sexual, nos termos da lei, e considera trabalhadoras/es sexuais pessoas maiores de 18 anos que exercem a prostituição com remuneração. O trabalho sexual está autorizado para quem esteja inscrito no Registro Nacional de Trabalho Sexual e possua carnê sanitário com controles atualizados.

Ver: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17515&Anchor>.

Holanda (2000), na Alemanha (2002) e na Nova Zelândia (2003). Em 2010, uma decisão da Corte Suprema do Canadá considerou a criminalização dos bordéis e da prestação de serviços sexuais inconstitucional e, desde 2009, a Corte Suprema de Taiwan examina uma ação de mesmo teor em relação à lei de 1991, que criminalizou a prostituição.

Prostituição legalizada: o exemplo da Nova Zelândia

Artigo de Catherine Healy, publicado no site The Fair Observer em 2 de outubro de 2013²²

Há dez anos, parlamentares da Nova Zelândia votaram por mudanças nas leis relativas à prostituição, após intenso debate e mobilização de trabalhadoras do sexo, organizações de mulheres e defensores da saúde pública.

O *Prostitution Reform Act* 2003 (PRA) promoveu uma significativa mudança, revogando leis que tinham sido usadas para criminalizar prostitutas e que as tornavam vulneráveis. O objetivo do PRA é descriminalizar a prostituição e proteger os direitos humanos das profissionais do sexo e contribuir para protegê-las da exploração. A lei também define a importância da promoção do bem-estar, da segurança e da saúde de quem está na atividade. A lei proíbe a prostituição de menores de 18 anos.

Descriminalização discreta

Atualmente, assim como antes da lei, o trabalho sexual é muito difundido e predomina, de maneira discreta, nas pequenas e grandes cidades do país. Ainda assim, a indústria do sexo não cresceu nos últimos 10 anos. Não é óbvio que o comércio do sexo tenha sido descriminalizado: bordéis não existem em cada esquina, nem há anúncios e letreiros de “sexo à venda” piscando sem parar.

No entanto, o interior dos bordéis conta com informações sobre sexo seguro de maneira

22 Tradução Livre de: <http://www.fairobservers.com/article/legalizing-prostitution-new-zealands-example>

destacada. Profissionais do sexo podem trabalhar em casas administradas por outros, sem restrição de tamanho. Também podem se organizar coletivamente para trabalhar em pé de igualdade com suas/seus colegas. Ou ainda trabalhar de maneira individualizada. Leis que regulam a localização das casas de prostituição também existem e são aplicadas. Algumas cidades foram obrigadas pela justiça a rever regras que restringiam despropositadamente a localização dos bordéis. O trabalho sexual de rua é permitido e não há regime de licença ou teste obrigatório de doenças.

Os controles de profissionais do sexo foram abolidos, um reconhecimento de que essas pessoas não precisam ser monitoradas como se fossem criminosas. Porém, administradores/as dos bordéis ou pessoas envolvidas na atividade com fins de lucro precisam ter um certificado que é emitido pela Corte Distrital, sendo interdito a pessoas que foram condenadas pela justiça criminal, inclusive por atos de violência. O PRA permite que as prostitutas procurem ajuda na justiça, caso necessário. Se no passado a polícia era a executora das leis contra a prostituição, agora a instituição é vista como aliada na prevenção à violência. A polícia também relata que a descriminalização foi muito eficaz no sentido de construir uma relação não-coercitiva com os profissionais do sexo e para formulação de estratégias de prevenção à violência.

Apesar de a lei não ter eliminado a violência – pois nenhuma lei, por si mesma, poderia alcançar tal efeito – há evidências flagrantes de que a descriminalização contribuiu para a diminuição dos contatos entre profissionais e clientes percebidos como potencialmente perigosos. A lei garante, explicitamente, o direito das trabalhadoras a recusar a uma prestação de serviço. O governo neozelandês publicou diretrizes adicionais que contaram com a contribuição das trabalhadoras, que tratam de questões de segurança do trabalho sexual.

Ferramenta contra o tráfico

A descriminalização do trabalho sexual abre muitas oportunidades para prevenir e eliminar a exploração e pode também ser vista como uma ferramenta significativa no combate ao tráfico. O serviço de imigração do país tem relatado que não identificou casos de tráfico sexual no país, a partir de investigações das rotas de migração do mercado do sexo. Relatos de que um grande

número de mulheres jovens são traficadas atualmente, por gangues, para a prostituição não encontram respaldo nos dados da polícia. O governo e grupos de profissionais do sexo colaboram com jovens que estão envolvidos com o trabalho sexual. Tal colaboração acontecia antes do PRA, por causa da atuação repressiva da polícia.

A descriminalização também cria padrões e expectativas mais elevadas em relação à segurança e saúde ocupacional. Prostitutas, e até mesmo seus clientes, se manifestam caso suspeitem que algo no bordel não lhes pareça adequado ou correto, segundo a lei. Denúncias sobre dinheiro retido por clientes ou administradores de bordéis foram rapidamente resolvidas nas Cortes locais. Também houve denúncias de pessoas menores de idade ilegalmente contratadas, o que resultou em cadeia para os administradores. As e os profissionais utilizam o direito de combater o assédio sexual no local de trabalho por parte de seus patrões, possibilidade inimaginável antes da lei de 2003 e provavelmente inviável caso os bordéis continuassem sendo ilegais.

Comunicação mais livre

Houve também liberdade na comunicação. Antes da reforma da lei, a indústria do sexo se escondia atrás de uma série de fachadas enganosas, como agências de esportes e casas de massagem, despistando as atividades de comércio sexual. Essa dinâmica impossibilitava a promoção de estratégias de saúde que, agora, as prostitutas e os donos dos bordéis utilizam para construir uma cultura de sexo seguro.

Atualmente, as pessoas que pretendem entrar para o mercado da prostituição dificilmente irão encontrar ofertas do tipo “ganhe muito dinheiro agora”, as quais, na verdade, tendem a ocultar os reais propósitos das empresas de serviços sexuais. Hoje, elas estão legalmente autorizadas a procurar informações práticas antes de tomar a decisão de se tornar uma/um profissional do sexo. As negociações entre profissionais e clientes se enfocam no que realmente importa. Elas podem negociar mais cuidadosamente e sem temor de que o próximo cliente seja um policial disfarçado e determinado a prendê-la, ou alguém que possa causar-lhe algum prejuízo. A corrupção também tem sido combatida pela lei de 2003, conforme mostra o recente caso de um policial processado pela

própria corporação por tentativa de extorsão contra uma prostituta.

O Departamento do Trabalho também produziu diretrizes, após consultas com profissionais do sexo e donas/os dos bordéis, que recomendam maneiras seguras de prestar serviços na casa dos clientes. As diretrizes também tratam da saúde sexual e reprodutiva e reforçam a importância da testagem regular, mas não obrigatória, reconhecendo que o uso da camisinha e outros métodos de prevenção, e não a testagem, são os meios mais eficientes contra doenças sexualmente transmissíveis (DST). A PRA proíbe os donos de bordéis de promover seu negócio propagando que suas funcionárias são livres de DST e, ao contrário, exige que eles promovam explicitamente o sexo seguro.

A prevalência de DST entre as trabalhadoras sexuais é similar à de outros grupos populacionais e a infecção pelo HIV permanece desprezível. Profissionais médicos, sob determinação do Ministério da Saúde, têm o poder de inspecionar os bordéis e verificar o cumprimento de normas relativas à saúde e segurança.

A permissão ao trabalho sexual, garantida por leis trabalhistas, é atualmente aceita por quase todo o país. Há polêmicas locais, como a falta de zoneamento para a prostituição de rua, que gerou alguns debates e um projeto de lei no Parlamento, para dar às administrações locais o poder de zonestar. Curiosamente, a polícia apoiou o Coletivo de Prostitutas da Nova Zelândia na oposição a tal projeto, afirmando que acordos informais são mais eficazes do que imposições legais.

A descriminalização da prostituição tem sido buscada por profissionais do sexo em muitos países, incluindo, Índia, Ilhas Fiji, Escócia, países da América Latina e, claro, os Estados Unidos. Para pessoas que trabalham na indústria do sexo, a questão é maior do que revogar leis criminais. Elas querem direitos e responsabilidades para participar da sociedade sem discriminação. O modelo neozelandês de reforma legal é, sem dúvida, um passo para criar condições que permitam esse tipo de mudança.

O neo-abolicionismo

Em contraste com as experiências de descriminalização desde a década de 1990, também ocorreram reformas que podem ser denominadas neo-abolicionistas, sendo um exemplo significativo, sem dúvida, a lei sueca de 1999, que criminaliza clientes como estratégia para “eliminar a demanda por serviços sexuais”, sendo que legislações semelhantes foram aprovadas na Islândia (2006) e na Noruega (2009). Hoje, em muitos outros países – tão díspares quanto a Índia e a Argentina –, legisladores/as, grupos que supostamente atuam em defesa dos direitos das mulheres e grupos religiosos têm feito campanhas pela adoção do chamado modelo sueco. Mesmo nos EUA, há grupos que advogam pela adoção de novas leis para coibir a demanda. O mesmo aconteceu em Taiwan (1991) e no Quirguistão (2005-2006), uma proposta legislativa de criminalização extrema foi apresentada, mas derrotada²³.

Essa tendência também tem repercutido em países historicamente “liberais” em relação ao tema. Na Holanda, por exemplo, os efeitos da lei de 2000 seriam avaliados pelo estado e outros atores, com resultados ambivalentes, entre outras razões, porque a lei criou uma hierarquia entre profissionais do sexo holandeses/as ou europeus “legais” e migrantes ilegais. Em 2008, após a identificação de uma rede de tráfico de mulheres europeias ocidentais controladas por uma máfia russa, o clima político liberal em relação à prostituição se alterou no país, levando a uma nova reforma legislativa, aprovada em 2012, que aumentou a idade de consentimento para o trabalho sexual de 18 para 21 anos, estabelecendo regras muito mais rigorosas para o controle dos estabelecimentos que oferecem serviços sexuais (Ousthoorn, 2012). Também em 2012, a nova ministra socialista francesa dos direitos da mulher declarou que iria propor uma legislação semelhante, suscitando um intenso debate nacional²⁴.

Além disso, como já referido anteriormente, a internalização das novas normas internacionais em relação ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e à exploração sexual de crianças e adolescentes, tem levado a reformas legais parciais, como no caso do Brasil, com a criminalização do tráfico interno, que

23 O panorama legal nos países membros da União Europeia, em 2007, pode ser encontrado no documento elaborado pelo Conselho da Europa sobre a questão da prostituição (Conselho da Europa, 2007).

24 Em agosto de 2012, um grupo de intelectuais franceses/as, inclusive Elizabeth Badinter, publicou um manifesto crítico sobre a proposta, intitulado *L'interdiction de la prostitution est une chimère*, disponível em: tempsreel.nouvelobs.com/societe/20120822.OBS0128/I-interdiction-de-la-prostitution-est-une-chimere.html.

não estava tipificado no Código Penal de 1940. Nesse plano, uma tendência legal que tem predominado globalmente é, por exemplo, a definição de 18 anos como idade de consentimento para que uma pessoa ofereça serviços sexuais sem que seus/suas parceiros/as sejam penalizados/as, mesmo nos contextos em que a prestação pessoal de serviços sexuais ou o trabalho sexual *per se* não são criminalizados.

Seja como for, não parece excessivo afirmar que, hoje, as legislações nacionais dos Estados Unidos e da Suécia são as mais influentes no plano transacional. A influência das concepções normativas estadunidenses decorre de seu peso geopolítico, do efeito de suas políticas internacionais sobre governos de países dependentes economicamente de seu impacto cultural global da mídia. No plano institucional, desde os anos 1990, um fator muito importante de influência da visão estadunidense sobre tráfico e prostituição tem sido o Mecanismo Anual de Relatórios sobre Tráfico de Seres Humanos do Departamento de Estado, que gradua os países segundo a “gravidade” da situação, sendo contabilizada como critério para alocação de recursos. Como não foi criado ainda um sistema intergovernamental de monitoramento da situação global do tráfico de pessoas, o sistema estadunidense constitui uma das fontes principais de dados sobre o problema.

A circulação do modelo sueco não tem sido tão impositiva. Porém, a Suécia continua sendo um importante país doador em temas de sexualidade e direitos, em especial, para organizações da sociedade civil e, em particular, no âmbito de programas de erradicação de abusos sexuais de crianças e adolescentes. Importa salientar que a reforma legal sueca de 1999 foi mobilizada por grupos e lideranças feministas e seu substrato converge com as premissas históricas do abolicionismo, o que facilita muito a difusão e apelo no campo feminista²⁵.

2.5. Leis internacionais, suas interpretações e outros parâmetros internacionais relevantes no campo da interseção entre prostituição e direitos humanos

Como foi possível observar, há um conjunto complexo e contraditório de normas legais internacionais para balizar o desenho de políticas nacionais pautadas pelos direitos humanos em relação à prostituição. Ao recorrer a essas normas como parâmetro, é preciso reconhecer essa multiplicidade: suas tensões e ambivalências.

25 A cooperação sueca é muito atuante no campo do combate ao abuso sexual de crianças e adolescentes no Brasil e a ex-deputada que liderou a aprovação da lei, em 1999, foi embaixadora no Brasil em meados dos anos 2000.

É importante também sublinhar esse aspecto porque o mapeamento realizado pelo presente estudo junto a gestores/as federais sugere que, nesse momento, o Protocolo de Palermo e o Protocolo Opcional da CDC são referências principais e quase únicas das políticas nacionais nesse campo, mesmo quando esses documentos não são referenciados explicitamente.

Esse é, a nosso ver, um viés que precisa ser superado. Ou seja, é preciso que gestores/as e atores sociais envolvidos/as com esse campo de debate e formação de políticas públicas estejam corretamente informados sobre o conjunto mais amplo de normas internacionais que podem e devem subsidiar a formação de políticas nacionais. A lista que oferecemos abaixo, embora não exaustiva, busca ampliar as fontes de referências sobre o tema direitos humanos e prostituição. Além disso, é recomendável que a leitura dessas normas seja enriquecida com informações adicionais sobre sua interpretação.

O exemplo talvez mais significativo se refere à aplicação do Protocolo de Palermo. É, sem dúvida, muito positivo que o tratamento do Protocolo pelo estado brasileiro seja consistente com o escopo amplo de suas diretrizes, a saber: a coibição e punição do tráfico de pessoas no sentido amplo, e não somente para fins de exploração sexual. O estudo também indica que algumas instituições engajadas com a implementação do Protocolo têm clareza quanto ao critério de coação e exploração como tipificação da situação de tráfico, mesmo quando no próprio texto do Protocolo essa distinção seja muito tênue. Contudo, esse entendimento não se estende a um conjunto mais amplo de atores institucionais e, sobretudo, está longe de ter sido absorvido adequadamente no debate público que continua a focar-se exclusivamente no pânico moral em torno ao tráfico para fins de exploração.

Além disso, o debate nacional sobre tráfico, inclusive para fins de exploração sexual, tem carecido de uma discussão mais sistemática sobre os efeitos colaterais das políticas de combate ao tráfico, em termos da violação reiterada dos direitos das pessoas envolvidas com o trabalho sexual que decorrem das definições do Protocolo. Pois como bem afirma o relatório final da Comissão Global sobre o HIV e a Lei:

... alguns governos implantaram leis contrárias ao tráfico de pessoas de forma tão abrangente que confunde-se o trabalho sexual consentido com exploração, tráfico de pessoas forçado (principalmente de mulheres e meninas) para efeitos de sexo... Em parte, como resultado desta definição muito abrangente, governos têm reprimido, muitas vezes com violência, o trabalho de profissionais do sexo ou submetendo-as/os aos mesmos tipos de “reabilitação” brutal para usuários/as de

drogas nas prisões. Forçados/as a trabalhar clandestinamente, profissionais do sexo não podem se articular coletivamente para reivindicar melhores salários ou condições de trabalho, muito menos recorrer à proteção das leis trabalhistas ou se unir a sindicatos ou outra organização, através das quais poderia ter acesso a benefícios como acesso a cuidados de saúde pública ou capacitação para estabelecer serviços de saúde executados por profissionais do sexo (COMISSÃO GLOBAL PARA O HIV E A LEI, p. 40).

Essa visão também se vê refletida nos manuais sobre prevenção e tratamento do HIV/AIDS produzidos pela UNAIDS, pelo Fundo Global e pela OMS, indicando que é no campo da resposta ao HIV onde podemos identificar as posições mais plurais, democráticas e alinhadas com a perspectiva dos direitos humanos de não discriminação, autonomia pessoal, liberdade de expressão e tratamento igual perante a lei (ver nota e Anexo I)²⁶. Contudo, é importante referir que em Outubro de 2013, a ONU Mulher publicou uma nota técnico-política²⁷, cujo teor converge com as visões expressadas pela UNAIDS, OMS e Fundo Global, no sentido de esclarecer, do ponto de vista normativo, as diferenças entre tráfico, exploração sexual e exercício da prostituição por pessoas adultas:

- Os temas do trabalho sexual, da exploração sexual e do tráfico são questões complexas, que tem consequências legais, sociais e sanitárias muito importantes. Em razão dessa complexidade, é fundamental não confundir estes três temas que merecem ser considerados separadamente. Não podemos abordar o trabalho sexual da mesma forma que pensamos o tráfico ou a exploração sexual, que constituem os abusos e crimes de direitos humanos.
- Considerar que o trabalho sexual consensual e tráfico sexual são uma mesma coisa leva a respostas inadequadas que não contribuem para que trabalhadoras/es sexuais e as pessoas vítimas de tráfico sexual alcancem seus direitos. Além disso, dificulta a tipificação criminal e pode dificultar os esforços para reprimir e prevenir o tráfico.
- Trabalhadoras/es sexuais têm os mesmos direitos que todas/os e isso deve ser reconhecido.

26 Os manuais da OMS e da OMS pode ser acessados nos links WHO <http://www.nswp.org/news-story/nswp-welcomes-new-who-recommendations-prevention-treatment-hivstis-sex-workers> e <http://www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2012/december/20121212sexworkguidance/>

27 O documento completo em espanhol pode ser acessado em: <http://elestantedelaciti.wordpress.com/2013/10/17/onu-mujeres-nota-sobre-el-trabajo-sexual-la-explotacion-sexual-y-la-trata/>

2.6. Discussão dos achados relacionados ao cenário transnacional

No que diz respeito aos aspectos transnacionais do debate sobre prostituição e tráfico, este estudo concluiu que as normas e diretrizes internacionais sobre prostituição e tráfico são muito antigas e, portanto, embebidas em marcos normativos que não refletem transformações contemporâneas dos direitos humanos, especialmente no que diz respeito tanto à autonomia das pessoas adultas, especialmente as mulheres, como no plano da interseção com o direito à saúde, especialmente HIV/AIDS. Sem dúvida, tanto os debates, quanto as normas se veem atravessados por visões contraditórias em relação à prostituição. Contudo, o achado mais significativo se refere ao conjunto de documentos internacionais disponível atualmente sobre o tema, mais amplo e matizado do que pretendem as visões abolicionistas, quando se trata de pessoas adultas. As normas construídas na interseção entre saúde e direitos humanos são contrárias à criminalização e continuam a abrir espaço para a pauta dos direitos humanos de pessoas envolvidas com sexo comercial ou transacional.

Por outro lado, a maneira como essas normas e diretrizes têm sido internalizadas tem sido, decididamente, desequilibrada, prevalecendo a difusão e a absorção mais rápida dos parâmetros que criminalizam e vitimizam, além de um amplo desconhecimento dos documentos e recomendações que favorecem uma visão não penalista e de direitos humanos. Podemos concluir que, em parte, isso está relacionado à longa tradição da lei internacional de combate ao tráfico, ao fato que Palermo e o Protocolo Opcional são normas “criminais”, mais facilmente absorvidas se comparadas à “soft law” dos direitos humanos e às diretrizes de saúde e direitos humanos. Esse desequilíbrio reflete, portanto, a discrepância entre direitos humanos securitizados e direitos humanos “não securitizados”, além dos problemas de interpretação e consistência entre a norma internacional e a nacional.

Mas há outros elementos em jogo. A hegemonia e o ativismo sistemático crescente do neo-abolicionismo são, sem dúvida, fatores que arrastam o debate para uma posição moralista e distante da promoção e proteção dos direitos das trabalhadoras sexuais. Também podemos mencionar problemas de língua/tradução, pois, enquanto as interpretações tendenciosas do Protocolo de Palermo circulam por toda parte, nem todos os documentos relevantes e atuais que circulam internacionalmente tem sido traduzidos e difundidos no Brasil, por meio das instituições públicas e atores sociais.

Considerando tal desequilíbrio – no que diz respeito à tradução e divulgação sistemática de normas internacionais que têm impactos potenciais sobre as condições do trabalho sexual e sobre o desenho de

políticas públicas, especialmente no que se refere à resposta ao HIV/AIDS – é muito inquietante verificar que um conjunto importante de definições elaboradas exatamente nessa interseção seja pouco ou nada conhecido no país. Chama especial atenção o fato de não se ter notícia de esforços mais sistemáticos – tais como o que foi feito em relação ao Protocolo de Palermo e ao Protocolo Opcional da CDC –, no sentido de ampliar a difusão das diretrizes da UNAIDS e do Fundo Global, de relatórios relevantes produzidos pelo mandato do direito à saúde e, mais especialmente, do informe produzido pela Comissão Global sobre o HIV e a Lei – *Global Commission on HIV and the Law: Risks, Health and Rights* –, publicado em julho de 2012, ou mesmo a recomendação 200 da OIT.

Se pensarmos em termos do contexto global e sua interação com o local, talvez, uma das contribuições desse estudo seja exatamente favorecer essa ampliação dos “horizontes normativos” sobre tráfico, prostituição e direitos humanos. Ao cotejar as questões do contexto global com a análise do contexto nacional, devemos fazer um esforço para compreender melhor esses desequilíbrios de poder e incidência entre as muitas vozes e ações em jogo e explorar, ainda que preliminarmente, as implicações globais das lógicas e prioridades de políticas adotadas pelo Brasil, em relação às questões da prostituição, tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes.

De modo a contribuir para a ampliação do conhecimento sobre as normas e parâmetros internacionais referenciais para esse debate, oferecemos no ANEXO I deste relatório uma lista básica de outros documentos relevantes e trechos selecionados de documentos que podem contribuir para que se adote um tratamento mais equilibrado e matizado sobre a questão da prostituição e do mercado sexual, em especial na sua interface com as políticas de saúde pública e a resposta ao HIV/AIDS, no Brasil. Recomendamos, portanto, que leitoras e leitores completem as informações oferecidas nesse capítulo com a leitura do anexo referido.

A TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO DE PROSTITUTAS E SUA RELAÇÃO COM O ESTADO BRASILEIRO

GABRIELA LEITE²⁸ / FLAVIO LENZ²⁹

A organização social das prostitutas nasceu no contexto das lutas pela redemocratização do país, após 25 anos de ditadura militar. Formalmente reunidas pela primeira vez em 1987, meretrizes de 11 estados denunciaram sobretudo a violência policial, mas também a histórica associação de prostituição com doença, que naquele momento se atualizava pelo surgimento da AIDS.

Enquanto o enfrentamento da violência policial foi forjado e alcançou resultados mais efetivos em níveis locais – o antecedente surgiu na grande manifestação de 1979, em São Paulo, considerada o marco da organização das prostitutas em torno dos seus direitos –, os desafios criados pela epidemia de AIDS levaram as prostitutas aos espaços de articulação de políticas públicas a nível nacional. Foi assim que parcerias, principalmente sob a forma de projetos para o desenvolvimento de ações de prevenção junto a prostitutas, foram sendo estabelecidas entre o Ministério da Saúde e diferentes organizações, grande parte vinculadas à Rede Brasileira de Prostitutas – criada, por iniciativa de Gabriela Leite, no encontro de 1987.

A primeira intervenção para prevenção do HIV entre prostitutas – mas também junto a travestis,

28 Davida – Prostituição, Direitos Civis, Saúde

29 Davida – Prostituição, Direitos Civis, Saúde

profissionais do sexo e michês, homossexuais masculinos, presidiários e usuários de drogas injetáveis – foi o projeto Previna (1988-1990). Este projeto inaugura a parceria formal entre o antigo Programa Nacional de DST/AIDS do Ministério da Saúde³⁰ e ONG, na prestação de serviços em atividades de prevenção, junto a populações específicas, destacando-se o envolvimento de ativistas desde o seu desenho. Isto contribuiu para que o Previna incorporasse em suas ações a participação de lideranças e representantes das populações a quem o projeto se dirigia, inaugurando dessa forma o uso da metodologia de educação pelos pares nas ações de prevenção das DST/AIDS para grupos específicos. (Brasil, 2002, p.61-62).

Um dos principais produtos do projeto Previna foram os manuais de prevenção dirigidos a prostitutas, travestis atuantes no sexo comercial e michês, respectivamente **Fala, mulher da vida, Estrela da noite e Rapaz da noite** (ISER, 1989). Embora produzidos a partir de recursos governamentais, a responsabilidade técnica da sua elaboração ficou a cargo do Programa Prostituição e Direitos Civis, desenvolvido no Instituto de Estudos da Religião, ISER.

Em 1989, a Rede Brasileira de Prostitutas, RBP, fundada dois anos antes, promoveu um segundo encontro nacional. Desta vez, para tratar especificamente do tema prostituição e AIDS, enfocando o engajamento das prostitutas em ações de prevenção das DST/AIDS, em parceria com o governo. Neste evento – que contou com a participação das prostitutas vinculadas à RBP, além de representantes de ONG/AIDS e de governos municipais, estaduais e federal –, foi apresentado e discutido o material elaborado no âmbito do projeto Previna.

Durante esse I Encontro Interdisciplinar de Prostituição e AIDS, na sede do ISER, no Rio de Janeiro, ocorreu a validação dos manuais, permitindo a sua impressão, a realização de treinamentos em diversos estados para seu uso e o início da distribuição, no ano seguinte. O evento também representou a consolidação de uma parceria em que “sustentabilidade e descentralização das ações, protagonismo do público-alvo, categorias epidemiológicas e, principalmente, a noção de estigma foram discutidos e entendidos como fundamentais para um trabalho realmente sério” (Brasil 2002, p.64).

A mobilização da categoria, produzida por essas iniciativas, abrangeu um número significativo de profissionais, ainda sem que estivessem todas, dadas as próprias características da prostituição no Brasil: ocorre em vários espaços e mediante formas de trabalho bem distintas; inclui mulheres de diversas inserções sócio-econômicas, nem sempre assume uma delimitação precisa e não necessariamente se exerce a vida

30 Atual Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais.

inteira e nem sempre se assume em espaços públicos.

Em função dessa mobilização, outros temas, como direitos humanos, estigma e discriminação, profissão, regulamentação e acesso aos serviços de saúde foram sendo incorporados na agenda de interlocução entre prostitutas e agentes governamentais. Esta ampliação da agenda também respondeu ao questionamento do viés higienista subjacente a uma abordagem da prostituição restrita à vertente da transmissão de doenças e, além disso, passou a adotar o conceito de vulnerabilidade como marco orientador das ações do Programa Nacional de DST/AIDS.

A partir de 1994, o projeto Previna II, viabilizado com recursos provenientes dos acordos de empréstimo com o Banco Mundial (AIDS I, 1994-1998, e AIDS 2, 1998-2002), garantiu a manutenção de atividades junto a profissionais do sexo, por meio do apoio a projetos desenvolvidos por associações de prostitutas e ONG/AIDS atuando junto a prostitutas.

Reforçou-se a metodologia da educação pelos pares, com o treinamento de prostitutas como “multiplicadoras de informação” junto a suas colegas. Do trabalho em campo, ou “intervenções comportamentais”, fazia parte a distribuição de preservativos masculinos e de materiais educativos concebidos pelas ONG e produzidos com recursos repassados pelo Programa Nacional de DST/AIDS. Algumas associações também introduziram no trabalho oficinas de direitos humanos e cidadania.

Cabe ressaltar o aumento, durante todo esse período, de organizações de prostitutas, que passaram a acessar fundos públicos na perspectiva de trabalhar com a prevenção da epidemia. Houve também um expressivo volume de propostas de trabalho de prevenção das DST/AIDS por organizações não formadas, nem lideradas pelas profissionais.

Entretanto, alguns pontos críticos devem ser destacados, em especial a falta de continuidade de parte dos projetos, bem como a dificuldade de capilarização das ações, a falta de uma cultura de avaliação que possibilitasse a análise da efetividade das diversas estratégias de prevenção implementadas, e ainda a carência de uma melhor sistematização das boas práticas desenvolvidas. Outra fragilidade foi a junção, num mesmo conjunto de iniciativas, de diferentes tipos de trabalhadores sexuais, como as travestis ou os meninos de programa junto com as mulheres prostitutas, o que foi corrigido ao longo do tempo. No seu conjunto, esses percalços contribuíram para reduzir o aprofundamento das ações de controle social das políticas voltadas para garantia dos direitos das prostitutas e a visibilidade da sua pauta de reivindicações específicas.

O processo de descentralização do SUS, ao lado da consolidação e ampliação da Rede Brasileira de

Prostitutas a partir do III Encontro Nacional das Trabalhadoras do Sexo, em 1994 – quando Fernando Gabeira sugeriu a adoção do termo “profissionais do sexo” para abranger os diferentes gêneros –, contribuiu para a introdução de projetos em consórcio, como forma de facilitar o recebimento dos recursos federais por organizações menores. Assim, em 2002, o projeto Esquina da Noite mobilizou mais de 50 associações das cinco regiões, com um líder de consórcio por região.

Neste mesmo ano, três ações inéditas marcaram a parceria entre o setor Saúde e o movimento social de prostitutas: o seminário nacional AIDS e Prostituição; a campanha nacional “Sem vergonha, garota. Você tem profissão”; e a execução da pesquisa “Avaliação da efetividade de ações de prevenção dirigidas às profissionais do sexo, em três regiões brasileiras” (Brasil, 2003). Desta pesquisa, realizada por iniciativa do Programa Nacional de DST/AIDS, em parceria com a Universidade de Brasília, participaram 2.712 prostitutas residentes em três regiões brasileiras, sendo que a metade havia sido envolvida em algum projeto apoiado pelo Programa Nacional de DST/AIDS. Os resultados mostram a importância das ações dos projetos, em termos de uso do preservativo com clientes, realização de testagem anti-HIV e de exames de papanicolau. No entanto, a incidência anual estimada do HIV, na população pesquisada, foi praticamente igual nos dois grupos, mostrando que a estratégia de educação entre pares, principal modelo de trabalho no conjunto de projetos apoiados pelo Programa Nacional de DST/AIDS, tem a sua efetividade restrita a alguns resultados.

Este tipo de achado, relativo à ineficácia da estratégia de educação entre pares nas taxas de infecção entre prostitutas, foi confirmado por pesquisas posteriores, nacionais e internacionais. Entretanto, nos trabalhos realizados em parceria entre governos e associações de prostitutas ainda persiste o uso deste tipo de metodologia, não tendo sido, até o momento, testadas outras estratégias com maior possibilidade de impactar a disseminação do HIV nesta população.

Para além da Saúde, ainda em 2002, foi incluída a categoria “profissionais do sexo” na Classificação Brasileira de Ocupações, a CBO do Ministério do Trabalho e Emprego. A iniciativa, construída com representantes da RBP, permite que a mulher que se prostitui se perceba realizando um trabalho, do mesmo modo que os demais atores sociais; garante o registro formal da atividade pelo Censo, caso ela seja declarada pelo recenseado; e torna possível o registro de trabalhador autônomo junto à Previdência Social como “profissional do sexo”, as duas últimas contribuindo para a geração de políticas públicas. A identificação da prostituição como um trabalho possibilita que se atinja outro patamar na discussão a respeito dos direitos das profissionais que realizam este trabalho.

Este outro patamar também aparece no projeto de lei 98/2003, apresentado em 2003, pelo deputado Fernando Gabeira e arquivado em 2010, quando ele deixou o Congresso, que descriminalizava as casas de prostituição e permitia formalizar as relações de trabalho na indústria do sexo. A lógica da não criminalização das casas de prostituição decorre do entendimento desta atividade como um trabalho, que não deve ser realizado numa situação considerada criminosa ou ilegal. É pela compreensão de que a prostituição é um trabalho que se torna possível reivindicar as condições necessárias para que seja realizado em condições dignas. Em 2013, um projeto de lei semelhante, que ademais distingue explicitamente prostituição de exploração sexual, foi apresentado à Câmara federal pelo deputado Jean Wyllys, que o batizou de projeto Gabriela Leite.

A interlocução entre o setor de Saúde federal e o movimento de prostitutas foi fortalecida em 2005, quando o governo brasileiro levou em consideração a decisão da Rede Brasileira de denunciar e recusar-se a participar de edital da USAID/PACT que exigia a assinatura de um compromisso formal de condenação da prostituição (*prostitution pledge*) pelas ONG. A cláusula não existia no primeiro edital USAID/PACT, em 2004, quando organizações de prostitutas estiveram entre as contempladas. A denúncia de que a cláusula introduzida ao PEPFAR (plano de emergência para a AIDS da presidência dos Estados Unidos) não poderia ser aceita pelas associações, porque feria sua própria linha política, bem como a do governo, foi plenamente encampada pelo Programa Nacional de DST/AIDS e pelos diversos segmentos do movimento social de luta contra a AIDS. O resultado foi a recusa do Executivo federal de aceitar financiamento associado à cláusula, num montante superior a 40 milhões de dólares.

O movimento de prostitutas e o governo articularam então o projeto “Sem Vergonha”, com recursos nacionais. Capacitação e identificação de lideranças, protagonismo político, direitos humanos, sustentabilidade e *advocacy* foram os principais eixos desse projeto, coordenado nacionalmente por Davida, com coordenações regionais de associações da Rede.

Em 2007, as prostitutas foram incluídas no Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DST. Dito Plano foi bem recebido pelo movimento organizado, principalmente, por inserir as prostitutas em políticas para as mulheres em geral, antiga demanda das ativistas, mas não obteve resultados concretos.

No início do ano seguinte, o Brasil promoveu a I Consulta Nacional sobre DST/AIDS, Direitos Humanos e Prostituição, conforme recomendação da Consulta Regional sobre HIV e Trabalho Sexual na América Latina e Caribe, realizada em Lima, em 2007, onde a prostituição foi considerada, pela primeira vez, como “direito

sexual, no marco da igualdade de gênero”³¹.

Poucos meses após a consulta nacional, representantes da Rede Brasileira de Prostitutas foram recebidas pelo ministro da Saúde (então José Gomes Temporão), a quem apresentaram documento com 17 recomendações que a categoria considerou prioritárias, dentre as mais de 100 elaboradas durante a consulta. O ministro informou que levaria aos colegas da Justiça, Trabalho, Previdência, Cultura e Secretaria Especial de Direitos das Mulheres a proposta de formar uma comissão interministerial para tratar de diversos aspectos da prostituição. A comissão nunca foi criada³².

Ao final desse mesmo ano de 2008, a Rede promoveu no Rio de Janeiro, com apoio do Programa Nacional de DST/AIDS, seu IV Encontro Nacional, quando elaborou e divulgou formalmente sua Carta de Princípios, refletindo valores já adotados pelos grupos e associações dos 17 estados presentes ao evento. Entre eles, a prostituição como profissão e direito sexual, aliados ao repúdio da vitimização e da exploração e à defesa da regulamentação da atividade³³.

Com recursos e apoio do Fundo de População das Nações Unidas, a organização Davida e a Rede Brasileira de Prostitutas realizaram em entre 2008 e 2009 o estudo “Direitos humanos e prostituição feminina”, que aponta as violações de direitos das prostitutas mais recorrentes em 11 cidades do país.

Em 2010, foi promovido em Porto Alegre o V Encontro da Rede Brasileira de Prostitutas. Além de apoiar financeiramente o evento, enviando ainda representantes, o Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais solicitou a indicação de representantes da Rede para a sua Comissão Nacional de Articulação com Movimentos Sociais (CAMS)³⁴.

No ano seguinte, porém, prostitutas de diversos estados reunidas em Belém decidiram deixar de participar de editais do Ministério da Saúde que oferecem recursos para o combate às DST/AIDS. A decisão foi tomada para chamar a atenção do Estado e da sociedade para a restrição de políticas públicas ao campo da Saúde, enquanto uma série de demandas a outros setores são deixadas de lado.

31 Disponível em: www.beijodarua.com.br/materia.asp?edicao=28&coluna=14&num=3. Acesso em 16/7/2012.

32 Disponível em: www.beijodarua.com.br/materia.asp?edicao=28&coluna=6&reportagem=798&num=1. Acesso em 16/7/2012.

33 Disponível em: www.beijodarua.com.br/materia.asp?edicao=28&coluna=6&reportagem=833&num=1. Acesso em 16/7/2012.

34 O Departamento de Aids teve, de meados da década de 90 à metade da seguinte, instâncias formais de articulação com populações específicas, dentre elas prostitutas, no Comitê Assessor de Profissionais do Sexo. A partir de 2005, representantes dessas populações foram reunidos na Comissão Nacional de Articulação com Movimentos Sociais (CAMS), criada naquele ano.

“É uma posição sobretudo política, que busca chamar a atenção do Estado para essa antiga associação da prostituição com doença. É necessário que a sociedade veja a mais antiga profissão do mundo com outros olhos, conheça nossas outras demandas”, declarou então Gabriela Leite³⁵.

No primeiro semestre de 2013, por iniciativa do setor federal de AIDS em busca de reaproximação, prostitutas foram convidadas a elaborar uma campanha de prevenção e direitos para o Dia Internacional das Prostitutas, o 2 de junho. Reunidas em João Pessoa, em uma oficina de comunicação, construíram peças como adesivos virtuais e vídeos, que foram ao ar no site do Departamento Nacional de DST, AIDS e Hepatites Virais. Entretanto, ao tomar conhecimento da campanha, o ministro da Saúde mandou retirar as peças que tratavam de felicidade (“sou feliz sendo prostituta”), de cidadania (“o sonho maior é que a sociedade nos veja como cidadãs”) e da luta contra a violência (“não aceitar as pessoas da forma que elas são é uma violência”), deixando apenas as que associam prevenção com camisinha.

A Rede Brasileira de Prostitutas reagiu, divulgando nota em que acusou o governo de abandonar “o enfrentamento do estigma e preconceitos como estratégia de prevenção às DST e AIDS” para focar-se apenas no incentivo ao uso da camisinha, tornando a campanha “higienizada e descontextualizada”. Em seguida, as prostitutas que haviam participando da campanha revogaram o direito de uso de imagem. O Ministério da Saúde convocou então uma reunião, na qual pediu desculpas formais, sem contudo reintroduzir as peças censuradas ou suspender aquelas que decidiu manter em veiculação. O imbróglio levou à demissão de integrantes de primeiro escalão do Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais³⁶.

Apenas dois meses depois, durante encontro em São Luís, integrantes das regiões Norte e Nordeste da Rede Brasileira de Prostitutas anunciaram publicamente “que será retomado o diálogo e a parceria com o Departamento Nacional de DST, Aids e Hepatites Virais - Ministério da Saúde”, em carta publicada no site do órgão, na qual chegaram a citar o nome de “Gabriela Leite (*in memoriam*)” como suposta justificativa para tal³⁷. A deliberação sofreu fortes críticas de outros segmentos do movimento social, já que o cenário político permanecia o mesmo.

35 Disponível em: <http://www.beijodarua.com.br/materia.asp?edicao=28&coluna=6&reportagem=899&num=1>. Acesso em: 24/10/2013

36 Disponível em: <http://www.beijodarua.com.br/materia.asp?edicao=28&coluna=6&reportagem=911&num=1>
Acesso em: 24/10/2013

37 Disponível em: <http://www.aids.gov.br/noticia/2013/encontro-de-prostitutas-propoe-avanco-na-parceria-com-o-ministerio>
Acesso em: 24/10/2013

No contexto atual, portanto, em que não há seguimento das propostas intersetoriais promovidas a partir da Consulta Nacional, em que fatores intrínsecos ao cenário político nacional e internacional cada vez mais lançam o tema da prostituição para um contexto higienista e de “limpeza” dos centros urbanos, em que aspectos da construção histórica que relaciona a profissão com uma agenda de direitos humanos são desconsiderados, pelo Estado e pelas próprias ativistas, distingue-se um horizonte nublado, com desenvolvimentos e resultados pouco previsíveis. Há uma indicação, porém, de tendências conservadoras, moralistas e estigmatizantes, a exemplo da oferta do Ministério da Saúde a organizações de prostitutas de financiamento para apoiarem “testagem [anti-HIV] nos espaços de sociabilidade de alguns grupos prioritários”, estratégia historicamente condenada pelo movimento de prostitutas.

NOTA (por Flavio Lenz): A morte de Gabriela Leite, em outubro de 2013, poucos dias antes do evento de São Luís e do anúncio da proposta governamental acima citada, parece estar, tragicamente, acompanhada de um pragmatismo no movimento de prostitutas que enseja excessiva tolerância com ações já refutadas e com iniciativas de elevado risco social para as prostitutas.

POLÍTICAS PÚBLICAS E INICIATIVAS DO LEGISLATIVO RELACIONADAS À PROSTITUIÇÃO

WILZA VIEIRA VILLELA³⁸ / LAURA REBECA MURRAY³⁹ / ELAINE BORTOLANZA⁴⁰ / JOSÉ MIGUEL OLIVAR⁴¹

Como parte dos procedimentos metodológicos deste projeto, foi realizado um levantamento de documentos nas áreas de saúde, políticas para as mulheres, direitos humanos, justiça, trabalho e emprego e turismo. Para complementar e completar as informações levantadas nos sítios de internet, a equipe de pesquisa também realizou reuniões com gestores e técnicos de políticas públicas no âmbito dos poderes executivo e legislativo da esfera federal, assim como com representantes e técnicos de agências das Nações Unidas e integrantes da Comissão de Juristas responsável pela Reforma do Código Penal.⁴²

38 UNIFESP

39 Universidade da Columbia, Estados Unidos.

40 Pesquisadora sobre o tema da prostituição e Doutora em Psicologia pelo Núcleo de Estudos da Subjetividade na PUC-SP, com a tese: Zonas de promiscuidade: *trottoir* do desejo sexual.

41 Núcleo de Estudos de Gênero-PAGU- UNICAMP.

42 No campo da prostituição, o debate político no Brasil tem ocupado cenas ainda pouco visíveis na sociedade. Uma delas é a proposta de revisão do código penal realizada por uma equipe de juristas, instituída pelo senado federal. Uma das mudanças deste anteprojeto apresentado ao senado em junho do 2012 e que teve seu relatório parcial apresentado em agosto do 2013, está relacionada à prostituição: “Dos crimes contra a dignidade sexual” (Título), e “Dos crimes contra a liberdade sexual” (Capítulo), como agora é chamado na proposta do novo código. No arcaico código penal da década de 40 o nome era “crime contra os costumes”, revelando o atraso ideológico do pensamento jurídico nas questões relativas à sexualidade. A proposta em relação a prostituição é descriminalizar as casas de prostituição, os empresários, cafetões e donos de bordéis.

O mapeamento do cenário nacional referente às ações propostas ou realizadas para a garantia dos direitos das prostitutas, incluindo os direitos sexuais e reprodutivos, foi realizado considerando quatro procedimentos metodológicos, sendo que o levantamento de documentos foi realizado pela pesquisadora Wilza Vieira Villela, e as reuniões com gestores em Brasília por Elaine Bortolanza, Laura Murray e José Miguel Olivar.

- Levantamento e análise de documentos oficiais disponibilizados nos sítios eletrônicos de órgãos públicos, que desenvolvem ações relacionadas ao tema até junho do 2012;
- Levantamento e análise dos projetos de leis em tramitação no congresso que tratam da prostituição entre os anos 1975 e junho do 2012;
- Análise dos planos de ações e metas municipais enviados ao Departamento Nacional de DST, Aids e Hepatites Virais entre 2007 e 2012;
- Reuniões com gestores e técnicos dos poderes executivo e legislativo, representantes e técnicos de agências das nações unidas, parlamentares e seus assessores e integrantes da comissão de juristas da Reforma do Código Penal.

É importante destacar que, para os procedimentos 1 e 4, partimos do pressuposto de que o discurso oficial contido nos documentos e as falas dos gestores e técnicos, mesmo que não signifique uma ação, indica a direção da ação concebida pelo gestor público; os procedimentos 2 e 3 buscam identificar ações concretas. A análise do conjunto de informações buscou identificar conteúdos, lacunas e contradições dos discursos oficiais, e sua reverberação nas práticas.

A busca dos documentos oficiais disponíveis na internet se deu principalmente pelo uso das palavras-chave: prostituta, prostituição, trabalhadora sexual e profissional do sexo. No sítio do Ministério da Saúde, além do mesmo procedimento de busca mediante uso de palavras-chave, foram analisados alguns documentos referenciais.

O mesmo procedimento, de busca por meio de palavras-chave, foi utilizado nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não sendo aplicado, no primeiro momento, qualquer filtro de busca.

A análise da Programação Anual de Metas (PAM)⁴³ objetivou uma aproximação com a forma com que os discursos sobre o direito à saúde das prostitutas se concretizam em ações, considerando-se que este é o

43 <http://www2.aids.gov.br/incentivo/index.htm>

instrumento de gestão utilizado pelo Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais para liberação de recursos e monitoramento de atividades específicas relativas a sua esfera de atuação.

Para a análise das programações enviadas ao Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais foi solicitada à área responsável uma seleção das propostas encaminhadas desde 2007, também a partir do uso das palavras-chave. O banco de dados resultante permitiu conhecer o ano da proposição, o município proponente e o tipo de atividade prevista.

Para as reuniões com os gestores, uma lista prévia de instituições consideradas estratégicas para subsidiar as informações foi proposta, a partir de informações levantadas nos documentos disponíveis na internet e de publicações com ênfase nas áreas de saúde, direitos humanos e políticas para as mulheres. Os órgãos governamentais para realização de reuniões específicas foram selecionados de acordo com o seguinte critério:

- Histórico de projetos/ações/políticas com profissionais do sexo e/ou que tenham intersecção com o tema da prostituição;
- Projetos e ações em andamento com profissionais do sexo e/ou que tenham intersecção com o tema da prostituição;
- Participação anterior em eventos, seminários ou reuniões relacionadas à prostituição;
- Participação anterior em pesquisas ou levantamentos em nível nacional sobre prostituição.

Uma lista inicial circulou entre a equipe de pesquisa e o Ministério da Saúde – Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais, sendo atualizada ao longo do levantamento de acordo com os contatos e indicações de pessoas que participaram das reuniões. A lista completa de instituições contatadas se encontra no Anexo II.

Cada gestor/ra e/ou técnico/ca na lista recebeu um email introdutório sobre a pesquisa, no qual se solicitava uma data e horário para conversar. Quando não houve resposta por email, a equipe ligou para confirmar recebimento e tentou marcar por telefone. Em alguns casos, a pessoa contatada não estaria disponível e indicou outra pessoa para receber a equipe de pesquisa. Um total de 46 das 54 pessoas contatadas receberam a equipe de pesquisa. Para as conversas feitas na Câmara e Senado, na maioria dos casos, a pessoa contatada não pode receber a equipe e indicou alguém de sua assessoria.

A equipe de pesquisa realizou duas viagens a Brasília, a primeira durante a semana de 21 a 25 de maio de 2012 e a segunda durante a semana de 25 a 29 de junho de 2012. Durante as visitas, a equipe seguiu um roteiro pré-definido (Anexo III) e as conversas foram realizadas no local de preferência dos participantes. As

reuniões duraram entre 45 minutos e uma hora e foram gravadas, quando autorizadas.

Os conteúdos das reuniões no executivo e no legislativo foram registrados em forma de resumos, destacando-se os pontos principais das conversas, para possibilitar sua análise.

A análise do conjunto de informações obtidas nestas reuniões foi feita considerando as percepções e perspectivas dos gestores e técnicos contatados, que nem sempre se traduzem em ações concretas, mas ao menos indicam tais percepções e perspectivas que tanto o gestor público, como a instituição têm do tema.

4.1. Instituições do poder executivo

4.1.1 Levantamento de documentos realizado nos sítios eletrônicos

No âmbito da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), o tema da prostituição aparece relacionado à exploração sexual de crianças e adolescentes ou no contexto do enfrentamento do tráfico de pessoas com fins sexuais. Entretanto, a prostituição foi tematizada sob o ângulo dos direitos das mulheres prostitutas em *workshop* nacional, realizado entre 23 e 24 de abril de 2008, ano em que ocorreram outras tentativas de escuta por parte da SPM, talvez como resposta à necessidade de ações específicas para responder às exigências do “Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da epidemia de AIDS e outras DST”, iniciativa desenvolvida em parceria entre Ministério da Saúde e Secretaria de Políticas para as Mulheres, em 2007.

O mencionado *workshop* se constituiu com o objetivo de “elencar demandas prioritárias para assegurar direitos e cidadania para as mulheres que exercem a prostituição.” De acordo com a nota da Secretaria de Políticas para Mulheres sobre o evento: “Nesse primeiro momento, o grupo elencou como prioridade as áreas de segurança, justiça, direitos trabalhistas, saúde, direitos humanos, igualdade racial, turismo, educação e desenvolvimento social para a formulação de políticas públicas, tendo em vista a grande violência policial, preconceito e discriminação pelo exercício da atividade, vulnerabilidade de saúde e qualidade de vida, exploração sexual e tráfico de mulheres. Para as participantes, as políticas públicas devem considerar a transversalidade de gênero, raça/etnia e pobreza”

Ao final do *workshop*, foi proposta a realização de um seminário nacional, ainda no mesmo ano (2008), para ampliar e aprofundar o debate. Entretanto, não foi encontrado no sítio da SPM nenhum registro da realização do seminário e as reuniões com gestoras da SPM confirmaram que não houve continuidade das

ações recomendadas no Seminário.

De forma análoga à SPM, no sítio eletrônico da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), há um número expressivo de iniciativas e documentos que abordam a questão da prostituição, sob o prisma da exploração sexual de crianças e adolescentes ou na perspectiva do tráfico de pessoas. Aliás, a questão dos direitos humanos aparece exclusivamente relacionada ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Como resultado da busca eletrônica, não identificamos portanto nenhum documento ou iniciativa voltada para a proteção dos demais direitos humanos das mulheres que se dedicam ao trabalho sexual por escolha própria.

Nos sítios do Ministério da Justiça, a busca pela a palavra-chave “prostituição” mostra matérias relativas ao tráfico de pessoas, exploração sexual e à prostituição de mulheres indígenas. E para as palavras “prostituta” e “trabalho sexual”, os resultados são os mesmos.

Nos sítios do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério do Turismo, a procura eletrônica por palavras-chave não identificou qualquer iniciativa específica voltada para garantir os direitos humanos das prostitutas nas questões pertinentes às respectivas pastas, embora a prostituição tenha sido reconhecida como uma ocupação na Classificação Brasileira de Ocupações em 2002⁴⁴. Fora a menção na CBO, no MTE, a questão é abordada no âmbito da proteção de brasileiras que atravessam a fronteira para trabalhar, referindo-se às mulheres que cruzam a fronteira para se prostituir e se tornam vulneráveis. A postura do MTE de que as mulheres devem retornar e arranjar um emprego regulamentado afronta a proposta contida no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2008), que atribui ao MTE a responsabilidade de “Promover campanhas e programas e fomentar fóruns permanentes locais, regionais e nacionais para fiscalizar as condições de trabalho de mulheres e jovens, com especial atenção para as mulheres que exercem a prostituição, visando combater a precarização do trabalho e eliminar o trabalho escravo, a exploração sexual e o tráfico de mulheres”⁴⁵.

No sítio do Ministério do Turismo, o uso das palavras-chave “prostituição” ou “prostituta” não resultou em qualquer evento, ao contrário da busca com a palavra “exploração sexual”, que resultou em 86 eventos,

44 Ocupação 5198 – 05 – Profissionais do sexo. Os títulos listados incluem, “Garota de programa, Garoto de programa, Meretriz, Messalina, Michê, Mulher da vida, Prostituta, Trabalhador do sexo” e a Descrição Sumária, “Buscam programas sexuais; atendem e acompanham clientes; participam em ações educativas no campo da sexualidade. As atividades são exercidas seguindo normas e procedimentos que minimizam a vulnerabilidades da profissão.” A inclusão da atividade na CBO é considerada como o primeiro passo rumo à regulamentação da profissão, porém é importante destacar que não houve, durante esses anos, nenhuma articulação política do MTE com outros ministérios ou com o legislativo para continuidade deste debate.

Fonte: <http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>

45 Proposta que deve ser também problematizada em função da sua abrangência e ambiguidade.

relacionados prioritariamente a crianças e adolescentes.

No sítio eletrônico do Ministério da Saúde, além da mesma busca por meio de palavras-chave realizada nos outros sítios foi realizada também uma breve análise dos seguintes documentos: Política Nacional de Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos (2005), o Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DST (2007, 2009) e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher (2007). O texto da Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos está focado basicamente nos temas relacionados à reprodução, como o acesso à contracepção e à concepção sem trazer um foco mais amplo sobre os direitos sexuais ou sem estabelecer prioridades ou especificação para qualquer grupo de mulheres.

Do mesmo modo, com exceção ao Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DST, nos demais documentos da área técnica de saúde da mulher não há referências explícitas às mulheres prostitutas. Cabe ressaltar que todos estes documentos foram elaborados antes do workshop já referido, do lançamento do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e da realização da consulta pública sobre prostituição, DST/AIDS e direitos humanos, também em 2008, que, de alguma forma, pautam para o governo a necessidade de um tratamento específico para as prostitutas, mais afetadas pelo HIV/AIDS e por problemas de acesso a cuidados e serviços de saúde sexual e saúde reprodutiva de boa qualidade⁴⁶.

Na busca por palavras-chave neste sítio eletrônico, as prostitutas aparecem prioritariamente vinculadas às iniciativas de prevenção desenvolvidas pelo Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais, enquanto população mais vulnerável. Vale apontar o volume de iniciativas deste setor do Ministério da Saúde em relação às prostitutas, destacando, entre estas, a norma técnica do Ministério da Saúde (Norma Técnica Nº 01/2002 - Portaria Nº 2314, de 20 de dezembro de 2002), que define as mulheres prostitutas como uma das populações prioritárias para recebimento do preservativo feminino. No entanto, a análise da implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da feminização da epidemia de AIDS e outras DST mostra que as prostitutas foram

46 Artigo publicado em 2012 na revista *Ciência e Saúde Coletiva* sobre a prática do aborto entre prostitutas mostra que o aborto clandestino é praticado por estas em proporção maior que entre as outras mulheres, atestando a precariedade do seu acesso a ações de SSR de qualidade. Segundo Débora Diniz, pesquisadora da UNB: "Por incrível que pareça, nunca se tinha feito o cruzamento entre prostituição e aborto. Parece óbvio, já que uma em cada duas mulheres prostitutas abortou alguma vez na vida. Impressionante que tenha se demorado tanto tempo para estudar esse aspecto".

Embora o estudo tenha se restringido às mulheres que praticam a prostituição em Teresina, no Piauí, traz informações importantes, como a frequência do aborto maior à medida que a idade avança, ao contrário da população feminina que interrompe a gravidez em idades mais precoces. O método predominantemente utilizado pelas profissionais do sexo para abortar é o mesmo das mulheres em geral, o Cytotec, mas em escala maior: 68,1% das prostitutas pesquisadas informaram ter recorrido ao misoprostol para interromper a gravidez, ante 48% das mulheres comuns. O número de abortos também é mais expressivo. Houve casos de prostitutas que relataram até seis abortos induzidos. "O tempo mais longo de trabalho na prostituição, que determina maior risco de exposição sexual, parece se relacionar de maneira significativa com múltiplos abortos em prostitutas mais velhas", descreveu o autor da pesquisa em Teresina, o ginecologista Alberto Madeiro.

contempladas com apenas 4.1% do total de iniciativas propostas nos PAMS estaduais, em geral para ações com características de eventos (encontros, seminários e outros), incluindo também pessoas vivendo com HIV e outras populações de risco acrescido para DST, AIDS e hepatites virais, como a população de homens que fazem sexo com homens e travestis⁴⁷.

4.1.2 Reuniões com gestores e técnicos do poder executivo, legislativo, agências internacionais

Nas reuniões realizadas com gestores e técnicos foi possível vislumbrar uma mudança no cenário político, com respeito ao tema da prostituição nos últimos anos. Em geral, há uma percepção de que a prostituição deixou de ser um tema de diálogo para tornar-se um tema de confronto e tensão, e a grande maioria dos gestores e técnicos disse que a instituição a qual pertencia não possui uma posição definida e consensuada em relação ao tema. Gestores e gestoras comentaram que existe certo receio de falar sobre o tema: “É botar o dedo na ferida” - comentou uma gestora.

A mudança no modo como o tema vem sendo tratado, no contexto das políticas públicas brasileiras, parece sofrer tanto influência de posições conservadoras no cenário global, conforme analisado no capítulo 2, como também de políticas pautadas por pressões morais e religiosas no contexto nacional, por exemplo, o aumento da interferência da bancada religiosa no Congresso Nacional. Mudanças nas diretrizes políticas do Ministério de Saúde, especialmente aquelas relativas à resposta brasileira no enfrentamento da AIDS, também foram ressaltadas em algumas falas, destacando uma menor participação e pouca pressão política do movimento organizado de prostitutas nas esferas executivas e legislativas. Embora exista um reconhecimento da importância do movimento de prostitutas, existe uma percepção da falta de pressão política por parte das prostitutas, além das divergências em termos de ativismo. Somado à isso, está o receio de muitos gestores em promover uma discussão sobre o tema no clima atual, o que contribui para a falta de políticas e espaços específicos.

Dois momentos foram citados pelos gestores e técnicos da saúde e das políticas para as mulheres, respectivamente, nos quais surgiram divergências: a Consulta Mundial organizada pela ONU sobre o Trabalho Sexual e HIV/AIDS, em 2006; e o Seminário organizado pela SPM sobre prostituição, em 2008, em Brasília. Em

47 Ou seja, se a maior incidência das DST/AIDS entre as prostitutas justifica que este seja um grupo privilegiado nas iniciativas do MS para o enfrentamento da epidemia, ao mesmo tempo as confina neste lugar de exceção limitando a sua vulnerabilidade ao risco da infecção pelo HIV.

ambos eventos, se apresentaram pontos de vista distintos sobre a prostituição – se, por um lado, foi colocada como uma profissão, enquanto direito sexual das mulheres adultas; por outro, foi concebida como uma forma de exploração, o que tende a vitimizar a prostituta e promover políticas assistencialistas. Para o Seminário organizado pela SPM, foram convidados grupos com opiniões opostas sobre o tema da prostituição, não havendo consenso entre os grupos. O que ocorreu foi que os mecanismos de “diálogo” produziram confrontos que logo se transformaram em justificativas para a falta de ações.

O seminário foi mencionado como um momento no qual se evidenciou para gestores/as no Ministério da Saúde e na Secretaria de Políticas para Mulheres que existiam posturas antagônicas nos espaços de ativismo que atuam com o tema da prostituição. Frente a este cenário, e com a Copa Mundial e Olimpíadas no horizonte, gestoras e técnicas na Secretaria de Políticas para Mulheres, por exemplo, mencionaram que decidiram focar-se em temas relacionados, que consideram mais “claros” para enfrentar e tomar uma posição, como o tráfico, apesar desse ter sido igualmente considerado ambíguo em determinadas ocasiões).

A influência da pressão política da bancada evangélica também foi mencionada pelos gestores/as e técnicos/as entrevistados/as (além das agências internacionais e no âmbito legislativo, conforme discutiremos adiante), sobretudo, no Ministério da Saúde, no Ministério do Trabalho e na Secretaria de Políticas para Mulheres. No Ministério do Trabalho, por exemplo, percebe-se um receio de chamar muita atenção para o reconhecimento da profissão como ocupação por medo de atrair um “backlash” das frentes religiosas no Congresso Nacional e arriscar a “perda do pouco que ganhamos”. E no Ministério da Saúde, sua prioridade de ampliar acesso a serviços de prevenção ao máximo possível justifica a atuação junto a organizações com diversas e por vezes contraditórias posições sobre a prostituição.

Parte dos/das técnicos/as e gestores/ras durante as reuniões (das áreas de Direitos Humanos, Políticas para Mulheres, e da Saúde, por exemplo) afirmaram estar agindo “sob demanda”; porém, percebe-se nitidamente como suas decisões e planejamentos, enquanto Estado, produzem as possibilidades para diálogos e alianças. Isto é, a demanda parece ser produzida ou, no mínimo, escolhida no marco de possibilidades ou interesses do serviço-estado. O papel do Estado e da Sociedade Civil foi um tema transversal nas discussões. O Estado cria espaços dentro do governo numa tentativa de responder às pressões da sociedade civil. A conquista de espaços de interlocução pelo movimento LGBT foi perceptível em todos os Ministérios, como um resultado, entre muitas outras coisas, do GT LGBT Interministerial, criado na I Conferência Nacional LGBT, que ocorreu em Brasília em 2008. Em alguns casos, suas agendas interseccionam com o tema da prostituição. Por exemplo,

na Comissão de Igualdade de Oportunidades de Gênero, de Raça e Etnia, de Pessoas com Deficiência e de Combate à Discriminação do Ministério de Trabalho, há um GT de travestis que vem discutindo a qualificação das mesmas para inclusão no mercado de trabalho. Na Secretaria de Direitos Humanos, existe um escritório na Subsecretaria de Promoção dos Direitos Humanos responsável pela questão LGBT; onde o tema do trabalho sexual encontra um espaço de discussão referido às travestis.

Em termos das questões relacionadas à prostituição e trabalho, políticas públicas ou projetos/ações que reconheçam a prostituição como profissão não foram reportados nas conversas com os/as técnicos/as e gestores/as. Depois da revisão da CBO pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 2007, não houve menção de nenhuma articulação política interna ou com outros ministérios, secretarias e congresso nacional para discutir o reconhecimento da prostituição como trabalho. O que houve, na percepção dos técnicos, foi uma mobilização em 2002 para inclusão da prostituição na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), com a principal finalidade de “unificar as classificações utilizadas no território nacional, dentre elas, a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)”. Esta mudança resultou de um convênio firmado entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas - ONU, por intermédio da Organização Internacional do Trabalho – OIT, e coube ao Ministério do Trabalho e Emprego a elaboração e atualização da CBO em termos do “reconhecimento no sentido classificatório da existência de determinada ocupação e não da sua regulamentação”.

Nessa época, houve uma articulação política importante com a Rede Brasileira de Prostitutas para definir a descrição da atividade profissional, o que resultou numa maior aproximação do movimento com esse Ministério, desdobrando em participações de seus representantes nos encontros nacionais da Rede Brasileira de Prostitutas. A partir das conversas com técnicos/as do Ministério do Trabalho e Emprego pôde-se identificar que o Ministério da Saúde teve uma influência positiva na ampliação do debate sobre o trabalho sexual, mas nada efetivamente foi feito para levar a discussão da regulamentação. Ficou nítido que o Ministério do Trabalho e Emprego não tem uma posição política sobre a prostituição enquanto trabalho e a posição assumida por esse ministério no contexto da inclusão da prostituição na CBO (2002) seguiu as modificações estruturais da Classificação Internacional Uniforme de Ocupações – CIUO da OIT, do qual é signatário e cujo objetivo principal foi unificar as classificações utilizadas no território nacional, para que os dados censitários pudessem ser cruzados com as estatísticas dos registros administrativos das várias esferas de governo. Portanto, embora representantes do Ministério do Trabalho e Emprego tenham participado de encontros da Rede Brasileira de

Prostitutas em 2008, os limites de seu envolvimento na promoção dos direitos trabalhistas das profissionais do sexo se resumiu em sua observação na época que “reconhecer é diferente de legitimar”.

As reações conservadoras da sociedade e de grupos religiosos do congresso nacional após esta iniciativa do Ministério do Trabalho e Emprego de inclusão da prostituição na CBO, chegando a uma moção popular liderada por um deputado pastor da bancada evangélica para retirada da prostituição da CBO e duas ações judiciais para retirada da ocupação de “profissional do sexo” da CBO, resultou na decisão de uma revisão em 2007, que também contou com a participação de representantes das organizações de profissionais do sexo. Antes da revisão, a “família profissional do sexo” foi retirada do ar por decisão judicial. O Ministério do Trabalho e Emprego elaborou um documento para esclarecer à mídia e à sociedade sobre a sua posição. A ênfase da revisão na mudança de terminologia foi justificada a partir do intuito de “suavizar” os termos para evitar o retrocesso pelas reações conservadoras. Depois desta revisão em 2007 não aconteceu outra discussão no Ministério do Trabalho e Emprego sobre prostituição.

No âmbito das agências internacionais, a prostituição não é contemplada dentro das agendas de HIV e trabalho que são conduzidas pela OIT, embora as prostitutas sejam vistas como “educadoras” e participem como multiplicadoras para alcançar outros trabalhadores, por exemplo nos projetos em portos. De acordo com as informações levantadas nas reuniões, quando o tema entra em pauta, é somente no âmbito do trabalho forçado. Na 99ª Conferência Internacional do Trabalho, por exemplo, a prostituição não foi incluída na Recomendação 200 sobre HIV no mundo do trabalho. Em outras agências da ONU no Brasil, a posição sobre a prostituição também é ambígua e parece haver uma percepção de que a prostituição é vista mais como uma violação de direitos que uma escolha ou trabalho digno. Numa das reuniões, uma representante de uma agência internacional afirma que: “A prostituição é um tema sempre levantado, é o tema que congrega todos os tipos de discriminação que nós temos (...) O desafio é como abordar (...) A herança preconceituosa é muito grande.” Esta fala, embora não represente a percepção de todos os representantes das agências internacionais, revela contradições que precisam ser superadas para que ocorram avanços nas discussões e agenda de direitos humanos com prostitutas.

Tanto no âmbito do executivo, quanto nas agências internacionais, encontramos contradições nos discursos com respeito ao direito da mulher adulta trabalhar na prostituição, principalmente relacionado ao uso inconsistente do termo “exploração sexual”. No Brasil, a prostituição voluntária e autônoma de uma pessoa maior de 18 anos, bem como o uso de serviços sexuais, não são crimes. Até 2009, o título VI do Código

Penal estabelecia definições auto excludentes entre “prostituição” e “exploração sexual”. O primeiro termo delimitava pessoas adultas que voluntariamente se envolvessem em tal prática, enquanto o segundo definia unicamente às trocas de sexo por dinheiro, ou bens materiais, envolvendo menores de 18 anos. A partir da modificação inserida pela Lei 012-015 de 2009 – resultante da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre “exploração sexual”, de 2008 (promovida pelo Movimento ECA e seus representantes no Congresso Nacional, alguns deles vinculados à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República) –, esse termo aparece como sinônimo estável de “prostituição”. Por exemplo, o artigo 228, anteriormente chamado “Favorecimento da prostituição”, foi modificado para “Favorecimento da prostituição ou outra forma de exploração sexual”. Simultaneamente, a mesma lei manteve intocado o limite dos 14 anos como “idade de consentimento”, o que implica que o sexo entre um adulto e uma pessoa entre 14 e 17 anos só é punível no caso de envolver algum tipo de troca monetária ou material⁴⁸.

Tráfico e exploração, sempre dificilmente definidos, constituem foco de confusões, mas também de intensas atenções. Existe, por exemplo, uma falta de consenso em relação à existência, ou não, de dados oficiais e confiáveis relacionados ao tráfico de pessoas e à exploração sexual. Conforme comentou uma gestora envolvida em ações contra o tráfico de pessoas: “Quando você sai fora para discutir tráfico, a prostituição não é legal, mas também não é ilegal... e nessa dubiedade tudo acontece. O policial chega, agride, estupra (...) com a puta pode tudo (...). E o segundo [fator], é a própria exploração, porque se você não consegue definir, caracterizar a humanidade, o que é violência e o que não é (...). Esses elementos não temos, não sabemos e não conseguimos construir consenso porque não temos conceito. Os próprios policiais me falam o tempo todo: o que caracteriza o que é que tipifica?... Temos que trabalhar nisso.”

No marco da Coordenação de Proteção Especial no Ministério de Desenvolvimento Social, aparece a questão da “exploração sexual” – entendida em relação à participação de menores –, bem como os “contextos de vulnerabilidade”, na ação capilar dos organismos de referência: Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS). A prostituição de homens, trans ou mulheres adultas não foi colocada durante as reuniões como uma questão e não aparece nos principais documentos de referência.

48 Cabe ressaltar que já no Estatuto de Crianças e Adolescentes a expressão “prostituição ou exploração sexual” está presente desde o ano 2000, no artigo 244-A “Submeter criança ou adolescente, como tais definidos no caput do art. 2o desta Lei, à prostituição ou à exploração sexual: (Incluído pela Lei nº 9.975, de 23.6.2000)”.

Há uma ausência gritante de discussão sobre violência contra prostitutas, apesar disso ser um dos principais resultados das pesquisas realizadas sobre o tema. A segurança pública aparece como parceira na implementação de ações para o enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes e do tráfico de pessoas na Organização Internacional do Trabalho, Secretaria de Direitos Humanos, Ministério do Turismo, Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e na Secretaria de Políticas para Mulheres. Porém, apesar dos relatos de violações extremas dos direitos das prostitutas que trabalham em Brasília, a partir de dados levantados como parte da pesquisa RDS, não houve menção de ações nem de discussões, no executivo e legislativo, que tratassem do tema da violência contra prostitutas que não são traficadas nem exploradas sexualmente.

O silêncio com respeito ao tema da violência contra mulheres trabalhadoras do sexo (ou vinculadas à prostituição) é impressionante. Nos diversos âmbitos da Secretaria de Direitos Humanos consultados não identificamos qualquer espaço para a discussão da promoção ou defesa de direitos humanos associados ao trabalho sexual/prostituição, e não encontramos qualquer percepção, dado, publicação ou referência sobre violências associadas diretamente à prostituição enquanto trabalho e enquanto ideia moral.

Dentro da Secretaria de Políticas para Mulheres, os temas relacionados com a prostituição entram na área da violência somente quando vinculadas ao tráfico ou ao HIV, pois nesses âmbitos, a violência é um fator de vulnerabilidade para as mulheres. Porém, dentro dos trabalhos da Secretaria de Políticas para Mulheres com violência, excetuando os contextos mencionados, não existe nenhuma outra ação enfocada na violência contra profissionais do sexo. Existe portanto, por um lado, um reconhecimento das violações que as prostitutas sofrem, entretanto, o Estado somente tem desenvolvido uma resposta coordenada e intersetorial quando se trata do tráfico, da exploração sexual de crianças e adolescentes ou do HIV. No que diz respeito à relação entre a percepção dos gestores e gestoras da Secretaria de Políticas para Mulheres e sua atuação institucional, existe uma situação preocupante, pois, se as pessoas entrevistadas afirmaram reiteradamente que reconhecem a prostituição como um trabalho e um direito, por outro lado, sentem que, no contexto atual, não têm como tomar uma posição institucional em defesa da profissão e de promoção dos direitos das prostitutas que não seja dentro dos marcos do tráfico ou HIV/AIDS.

No campo da saúde, percebe-se atualmente um enfoque mais dirigido ao acesso a serviços e insumos, em vez de ações desenhadas em torno a conceitos como *cidadania e direitos* – principalmente quando se trata do tema da prostituição. O Ministério que historicamente tem assumido uma posição pública em relação à

prostituição como um direito e trabalho é o da Saúde.

A importância da postura do Ministério da Saúde nos anos 1990 e 2000, de liderar uma conversa multisetorial sobre a prostituição junto com a Rede Brasileira de Prostitutas, foi citada em inúmeras reuniões. Aliás, o papel de ambas instituições e seus respectivos pesos políticos a nível nacional e internacional, no final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, foi citado como um dos motivos para se chegar ao reconhecimento da prostituição em 2002 na Classificação Brasileira de Ocupações. Nesse contexto, também poderia mencionar-se outras conquistas que trouxeram atenção ao tema, tais como o projeto de Lei do deputado Fernando Gabeira, apresentado em 2003 e arquivado após votação contra na CCJ, a decisão de recusar mais de \$40 milhões de financiamento do governo estadunidense em 2004, a Consulta Mundial, Regional e Nacional sobre o trabalho sexual e HIV/AIDS em 2006, 2007 e 2008, respectivamente, e a inclusão da Agenda Afirmativa para Prostitutas no Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DST em 2008.

Autonomia, protagonismo e direitos continuam sendo conceitos que norteiam a política do governo, porém, observam-se nuances expressivas na postura do Ministério da Saúde frente ao tema da prostituição. Questões como o acesso a serviços e insumos de prevenção para profissionais do sexo são colocadas como prioridades do Departamento. Por exemplo, quando perguntado sobre sua posição em relação a prostituição, um gestor do Ministério comentou que: “A nossa posição não é em relação à prostituição em si, mas em relação à epidemia (...). O problema nosso, que nós temos como objeto, é enfrentar a epidemia (...)”. No enfrentamento da epidemia, ações em rede são posicionadas como prioritárias, por sua habilidade de alcançar maiores números de profissionais do sexo, em comparação com os serviços de saúde.

No que diz respeito à Agenda Afirmativa para Prostitutas dentro Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DST, há uma percepção de que o Plano não foi pactuado de uma forma efetiva entre os níveis federal, estadual e municipal, e este foi um aspecto que comprometeu a implementação de ações específicas. A criação de um comitê interministerial para discutir temas relacionados à prostituição, prevista na Agenda Afirmativa não foi concretizada.

Mesmo no Ministério da Saúde, o único lugar onde existe a presença de ações é no Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais. Conforme uma técnica comentou: “Acho que foi bom porque trouxe para o estado o tema, mas não conseguiu chegar nas mulheres (...). A gente não conseguiu fazer transversalidade em estados e municípios: ficou um problema só da AIDS”.

Até o momento da reunião com a Área Técnica de Saúde da Mulher, em junho de 2012, não havia ações

incorporadas na atualização da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, que estava sendo revisada pela Saúde da Mulher ao longo de 2011, sendo prevista para ser lançada junto com um Plano para ações, em 2012⁴⁹.

Nas discussões do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DST, a Agenda Afirmativa das Prostitutas foi consultada, e o tema da saúde das profissionais do sexo ficou vinculado de forma restrita às DST e HIV/AIDS ou com questões mais específicas de direitos humanos e, portanto, como responsabilidade do Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais ou da Secretaria de Direitos Humanos. Ainda segundo a técnica supracitada: “Da agenda das prostitutas, as ações que apareceram eram muito mais para AIDS ou para os direitos humanos. Não me lembro nada que era especificamente da agenda de saúde da mulher. Dos outros movimentos que a gente construiu a agenda, foi ficando bem claro quais eram as demandas de cada área, das prostitutas isso não aconteceu”.

Durante as reuniões com a equipe de pesquisa também foram elencadas diferentes opiniões e visões sobre conceitos como direitos sexuais e direitos reprodutivos, que, lamentavelmente as práticas se restringem aos direitos reprodutivos.

4.2 Análise das Programações

A seleção das Programações Anuais de Ações e Metas (PAM) pela palavra-chave “prostituta” resultou em 854 projetos enviados por 261 municípios e 12 secretarias estaduais de saúde (incluindo a do DF), entre 2007 e 2012. Ressalte-se que os 26 estados da federação, e 456 municípios estão habilitados a receber recursos específicos por meio da elaboração de PAM, o que significa que ações específicas para profissionais do sexo não foram contempladas, por meio deste instrumento, por mais da metade das secretarias estaduais de saúde e por aproximadamente 42.5% dos municípios prioritários. Ao considerar a participação de cada município ou secretaria de saúde a cada ano, observa-se que não há um padrão homogêneo de distribuição de projetos por município por ano. Assim, há municípios que, no período analisado, acessaram os recursos da política de incentivo para esta finalidade apenas uma vez, como há municípios com propostas para todos os

49 Até a data de publicação desse relatório no segundo semestre do 2013, a política revisada e o novo Plano Nacional de Saúde da Mulher não tinham sido lançados.

anos no período considerado, e mesmo com mais de uma proposta para um mesmo ano⁵⁰. A distribuição das propostas por ano é apresentada no quadro abaixo:

Quadro 2: Distribuição das PAM que previam alguma atividade com mulheres profissionais do sexo por ano:

2007	152
2008	152
2009	146
2010	129
2011	136
2012	140

Este total incluiu os projetos enviados tanto pelas secretarias municipais, quanto estaduais, e mostra que não houve muita diferença no volume total de projetos enviados a cada ano. Entretanto, como já apontado acima, não são necessariamente os mesmos estados e municípios que anualmente enviam projetos sobre prostituição, havendo uma grande variação entre o volume e o tipo de proposta por estado ou município no período considerado. Tal variação aparentemente não se relaciona ao perfil epidemiológico do município, podendo, eventualmente, estar mais relacionado com opções da gestão e organização local das ONG. Vale ressaltar que a variabilidade no volume de propostas em relação às prostitutas em cada município pode contribuir para a falta de continuidade nas ações⁵¹.

Em termos de área de atuação, 726 projetos se colocam como sendo de prevenção, 28 de assistência, 35 relacionados à aspectos de gestão e 63 ao fortalecimento de ONG. Onze fazem referência específica ao desenvolvimento de atividades no âmbito do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DST. Considere-se, no entanto, que as ações finais propostas nas PAM não se distribuem exatamente na mesma lógica que as suas definições enquanto área de atuação. Por exemplo, há ações elencadas no item da gestão que se referem à ampliação da assistência para as profissionais, do mesmo modo

50 A inclusão de uma proposta na PAM, no entanto, não significa a sua realização, e o recurso solicitado pode ser remanejado para o ano seguinte. É possível que, em alguns municípios onde aparecem as mesmas propostas de atividades em anos subsequentes não se trate de repetição da proposta, e sim do seu remanejamento.

51 No entanto os dados disponíveis não permitem que seja feita qualquer afirmação neste sentido.

que muitas ações de fortalecimento das ONG tem como finalidade o desenvolvimento de ações educativas ou de prevenção.

Assim, a tipificação das ações propostas também mostra grande variabilidade, incluindo desde a atenção especializada para as mulheres que acessam os serviços especializados em DST/AIDS até as intervenções diretas em casas ou locais públicos de prostituição, visando fornecer preservativos e orientar o seu uso.

Chama atenção que, ao lado das atividades específicas voltadas para as mulheres prostitutas, existe um número considerável de propostas dirigidas a profissionais do sexo em geral, o que inclui travestis e garotos de programa ou a um grupo mais amplo e diverso, considerado “população vulnerável”, que pode incluir a população LGBT, de caminhoneiros, de usuários de drogas, dentre outras. Do mesmo modo, há propostas que juntam a população HSH e profissionais do sexo.

Essa prática remete, decididamente, aos modelos de intervenção desenvolvidos nos primórdios da epidemia, quando se juntavam todas as populações consideradas “de risco” para o desenvolvimento de ações de enfrentamento da epidemia. Por exemplo, o fato do plano integrado de enfrentamento da feminização da epidemia de AIDS e outras DST ter sido lançado quase ao mesmo tempo que o plano nacional de enfrentamento da epidemia de AIDS e das DST entre gays, HSH e travestis, pode ter influenciado a gestão a planejar atividades que contemplassem simultaneamente a prostituição no contexto da programação de ações de ambos planos. . A análise dos PAMS realizada por ocasião da avaliação da implementação do plano integrado de enfrentamento da feminização da epidemia de AIDS e outras DST já mostrava situação semelhante. Ressalte-se que, no conjunto das ações propostas para mulheres no âmbito deste plano, entre 2007 e 2009, período de sua vigência, as ações destinadas a mulheres prostitutas corresponderam a apenas 4,1% do total de ações propostas nas programações, havendo, neste caso, um predomínio de ações educativas e realização de eventos.

4.3 Poder legislativo

4.3.1 Levantamento de documentos nos sítios eletrônicas

A busca nos sítios eletrônicos dos órgãos do congresso nacional até junho de 2012 mostrou que, também no âmbito do legislativo, a tônica dos projetos está voltada para legislar/punir/coibir o tráfico de pessoas, em especial de mulheres para fins sexuais, e a exploração sexual de menores.

Deste modo, a busca no sítio da Câmara dos Deputados, com o uso da palavra-chave “prostituição”, considerando projetos de lei e outras proposições, foram encontrados 138 eventos entre 1975 e 2012, predominantemente sobre prostituição infantil e infanto-juvenil, exploração sexual de crianças e adolescentes e tráfico de pessoas, com maior volume de propostas nos dois primeiros itens.

Este é um padrão que se repete também na consulta aos projetos em tramitação no senado federal, no qual a busca por matérias legislativas em tramitação resultou em 36 eventos, cujo foco foi também a prostituição infantil e infantojuvenil, a exploração sexual de crianças e adolescentes e o tráfico de pessoas, com fins sexuais ou não.

Analisando o conteúdo das propostas, percebe-se que estas, em sua grande maioria, são elaboradas no sentido da punição dos responsáveis pelas práticas consideradas criminosas, ou na elaboração de estratégias outras que as coíbam. A ênfase nos aspectos punitivos ou coercitivos ocorre em detrimento de um esforço maior de proposição de ações que visem proteger as crianças, jovens e mulheres consideradas vítimas e garantir-lhes direitos básicos. Observa-se também que, apesar do aparente esforço de tipificação legal dos incidentes considerados criminosos, ou seja, a prostituição infantil e a exploração sexual de crianças e adolescentes, e ainda o tráfico de pessoas, a formulação genérica com que são redigidas as propostas pode permitir que um grande número de situações distintas sejam consideradas como delituosas. O quadro abaixo apresenta a descrição dos conteúdos do conjunto das proposições.

Quadro 1. Conteúdo das propostas em tramitação no congresso nacional relacionadas ao tema da prostituição:

Conteúdo:
Aprova/ratifica acordos internacionais;
Divulga msg relativa à exploração sexual e formas de denúncia (especialmente por meio de cartazes);
Altera texto da ECA incluindo tipificação criminal e aumento da pena de autores de estupro, exploração sexual de crianças e adolescentes, prostituição infantil e outros;
Tipificação do crime de tráfico de pessoas/tráfico com fins sexuais/ lenocínio;
Criminalização/ aumento da pena de autor de diferentes formas de VCC (inclui prostituição infantil e exploração sexual de crianças);
Inquire autoridades públicas sobre ações relativas à Prost inf. no país/nas fronteiras/na internet/ nas rodovias;
Propõe a criação de um fundo para combater PI a partir do confisco dos bens dos autores;

Determina fechamento de estabelecimentos envolvidos com PI e ESCA/ proíbe propaganda em jornais/ penaliza o cliente de PI/ exige documento em motel;
Institui a profissão de trabalhador da sexualidade (Eduardo Valverde,PT/TO, 2004);
Proíbe propaganda de serviços sexuais/ proíbe cenas de nudez e apelo ao erotismo nos meios de comunicação;
Tipifica o crime de contratação de serviços sexuais e da aceitação da oferta deste tipo de serviço (2003-arquivado);
Dispõe sobre a exigibilidade de pgto por trabalho sexual (Gabeira, 2003, arquivado);
Sugere/exige investigação de denúncia de tráfico de mulheres na região amazônica;
Tipificação da facilitação da prostituição, rufianismo e mediação para servir a lascívia como crime hediondo;
Dispõe sobre a regulamentação das atividades de quem pratica a prostituição em desacordo com a moral (1997).

Embora o quadro não apresente a quantificação das proposições segundo o seu conteúdo básico, vale ressaltar que as propostas, cujo conteúdo de alguma forma aborda o exercício da prostituição por mulheres adultas na perspectiva da garantia ou reconhecimento de algum direito, são únicas. Aquelas propostas que, de alguma forma, também se dirigem às mulheres prostitutas, assumindo uma postura de supressão de direitos, embora não sejam únicas, aparecem com uma frequência significativamente menor que todas as demais, à exceção das que fazem referência aos acordos internacionais, que também aparecem em pequeno número (03), em relação aos demais conteúdos.

4.3.2 Reuniões com deputados e assessores no legislativo

A partir das reuniões com deputados e assessores no Congresso Nacional, realizadas em maio e junho de 2012, pode-se concluir que a prostituição vem sendo predominantemente enfocada no sentido da punição dos responsáveis pelas práticas consideradas criminosas, ou na elaboração de estratégias que as coibam, principalmente nas CPIs do Tráfico de Pessoas, da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e no projeto de lei do deputado João Campos. No entanto, na segunda visita, a equipe de pesquisa encontrou dois projetos que tinham sido finalizados recentemente e que foram apresentados nas semanas logo depois da visita: o projeto de Lei do deputado federal Jean Wyllys e a proposta de revisão do código penal apresentada ao Senado por uma equipe de juristas.

O projeto de lei apresentado do Deputado Jean Wyllys nomeado “Lei Gabriela Leite”⁵², propõe diferenciar a “prostituição” da “exploração sexual”, além de “permitir” casas de prostituição, mas não de exploração sexual. Na justificativa, diz que seu principal objetivo é “desmarginalizar a profissão”, argumentando que: “A regularização da profissão do sexo constitui instrumento eficaz ao combate a exploração sexual, pois possibilitará a fiscalização em casas de prostituição e o controle do estado sobre o serviço”. Baseado nos projetos anteriores de Gabeira e Valverde, o Deputado e seus assessores, na reunião com a equipe, destacaram que o projeto foi discutido com a Rede Brasileira de Prostitutas e que tem como objetivo garantir seus direitos. O Deputado comentou que considera a Bancada Evangélica o maior desafio para aprovação e, portanto, tem adotado uma estratégia política de mobilizar a sociedade civil, em vez da câmara dos deputados.

O outro projeto de lei foi apresentado por um membro da Bancada Evangélica, o Deputado João Campos, em fevereiro de 2011, com o objetivo de criminalizar a contratação de serviços sexuais. E, de acordo com os assessores do deputado, o projeto foi inspirado pela Lei Sueca, para corrigir o que percebem como uma “falha no código penal”: “É uma falha do código penal, apenas aquela ‘gente’, homem ou mulher, é punida, e aquele que contrata não tem punição nenhuma.”

Por outro lado, o anteprojeto para a reforma do Código Penal – preparado por uma equipe de juristas e apresentado no dia 27/06/2012, no Senado, quando a equipe de campo estava em Brasília – propõe a retirada de todos os códigos relacionados à casas de prostituição e rufianismo, descriminalizando assim, todos os aspectos da profissão. Na reunião com uma das juristas envolvidas na revisão, ela ressaltou que a reforma do código penal busca minimizar a corrupção e as violências contra as prostitutas, garantindo maior proteção do Estado: “O fato de criminalizar gera corrupção e exploração, tornando a prostituta mais vulnerável. Este é o grande problema. Além da corrupção que isso fomenta nas esferas públicas, estigmatiza a prostituta e deixa ela mais vulnerável, porque uma vez que ela está exercendo uma atividade que vem com o manto, por mais que a atividade dela não seja criminosa, o que a circunda é criminoso. Aí ela não tem desde direitos trabalhistas, que é uma coisa a ser discutida nessa hipótese, de regulamentação da atividade”.

52 O projeto foi apresentado no 7 de julho do 2012, uma semana após a visita da equipe a Brasília. Em setembro do 2013, Jean Wyllys conseguiu uma comissão especial para avaliar o projeto de lei, tirando assim o projeto da Comissão de Direitos Humanos e Minorias onde o Pastor Eurico (PSB-PE) tinha dado um parecer para a rejeição em junho do 2013. Leia o projeto de lei na íntegra: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1012829&filename=PL+4211/2012 e sua tramitação: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=551899>

No anteprojeto proposto pelos/as juristas, o único “crime de prostituição” é o de “exploração sexual, que é obrigar alguém a exercer a prostituição ou impedir ou dificultar que a abandone: “Isso já existia mas a gente deu um destaque para esse crime com uma pena severa de cinco a nove anos. Em relação ao adulto, é este o crime de prostituição”⁵³.

No entanto, a criminalização permanecia em junho do 2012, no âmbito da CPI do Tráfico no Senado. De acordo com pessoas que acompanham de perto a CPI, essa tem sido mobilizada mais pela mídia e desejo de dar visibilidade ao tema, do que propriamente para levantar informações sobre tráfico no país. Também comentaram que, apesar da CPI estar enfocada em todos os tipos de tráfico, na prática, tem se dirigido principalmente ao combate do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Na audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas no Senado, assistido pela equipe de pesquisa, a Senadora Lidice de Mata afirmou, quando perguntada sobre a reforma do código penal, que: “Somos contra a descriminalização do agenciador, somos a favor da não criminalização da vítima, [mas] da proteção da vítima (...). A prostituta, além de não ser presa, deve ter [assegurado] o direito da proteção do estado, à qualificação, ao acesso à qualificação para que ela possa ter outra profissão”.

É importante destacar que no relatório final da CPI do Tráfico, publicado em dezembro do 2012, parece haver um pequeno avanço. Na sua nova proposta de lei, no Artigo 154-C do Capítulo VII “Crimes contra a Dignidade da Pessoa”, “Do Tráfico de Pessoas”, as relatoras dizem: “É suprimida a referência à exploração da ‘prostituição’, preferindo-se o uso de termo genérico de ‘exploração sexual’. Com isso, é reforçada a situação de legalidade de quem presta serviços sexuais e, no caso do tráfico de pessoas, a sua condição de vítima. Nunca é demais reconhecer o mérito da legislação brasileira que, ao contrário da de outras nações, a exemplo de vários estados norteamericanos onde a prostituição é duramente reprimida, não criminaliza tal atividade profissional”.

53 O projeto foi avaliado numa comissão especial do senado e, em agosto do 2013, o Senador Pedro Taques (PDT-MT) apresentou o relatório parcial da comissão, com varias sugestões de mudanças da proposta original. Vários pontos polêmicos foram retirados, porém, a proposta dos juristas de descriminalizar a prostituição foi mantida. A única alteração foi no artigo 194, “Favorecimento da prostituição ou da exploração sexual de vulnerável”, no qual foi aumentada a idade de 12 para 18 anos. Até outubro do 2013, um novo parecer não tinha sido emitido sobre as modificações sugeridas e, portanto, o projeto ainda não tinha sido votado pela comissão especial. Para ler na íntegra a proposta original, acessar o site disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/Arquivos/2012/06/pdf-veja-aqui-o-anteprojeto-da-comissao-especial-de-juristas>>. Sobre prostituição ver especialmente p. 321-326. Para ver o relatório parcial do senador Taques, acessar o site disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=134532&tp=1>. Veja as paginas 341-344.

4.4 Desafios relacionados ao cenário executivo e legislativo no Brasil

Tanto no levantamento preliminar de documentos realizado nos sítios eletrônicos dos poderes executivos e legislativos, como nas reuniões realizadas com técnicos/as e gestores/as, identificou-se que existe um silêncio em relação às ações de promoção de cidadania e direitos das mulheres prostitutas em quase todos os setores do governo. Nas reuniões, os atores, tanto do nível federal como das agências internacionais, afirmaram que o tema da prostituição estava “abandonado”, “invisível”, “isolado”, “ausente” e “fora da agenda”. Quando aparece, as prioridades parecem estar voltadas para as atividades delituosas que podem ocorrer associadas ao comércio sexual. Este posicionamento está alinhado ao que ocorre também internacionalmente, já que a maioria dos tratados e acordos que tratam da prostituição busca coibir atividades criminosas associadas à esta prática, mais do que garantir direitos para o seu exercício livre e seguro. O aparato legislativo acompanha de perto o que está explicitado nos documentos analisados, tomando a prostituição como atividade que pode encobrir ações criminosas contra crianças e adolescentes e, portanto, não como uma atividade em si que poderia ser objeto de um discurso governamental específico.

No âmbito da saúde, embora seja essencial o esforço de prevenção das DST e do HIV, já que a prevalência do HIV entre as prostitutas é mais de dez vezes maior do que entre as outras mulheres, parece que as iniciativas se dão de forma isolada em relação aos outros departamentos do Ministério da Saúde e mesmo de outros setores do governo.

Chama atenção a inexistência de um aumento significativo das ações voltadas para as prostitutas durante a vigência do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DST. Do mesmo modo, chama a atenção o grande volume de ações no âmbito das programações enviadas ao Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais do Ministério da Saúde que agrega numa mesma proposta, mulheres profissionais do sexo, homens gays e usuários de drogas, o que indica a permanência da ideia de grupos de risco.

Considerando as iniciativas de escuta deste grupo populacional, que já explicitou as suas demandas, torna-se necessário, por parte do Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais o desenvolvimento de estratégias que visem enfrentar, com mais eficiência, os patamares elevados da infecção entre mulheres prostitutas, bem como de articulação para o atendimento das demais necessidades específicas de saúde e psicossociais desta população. Ao mesmo tempo, seria necessário um reposicionamento dos demais setores de governo, no sentido

de reconhecer que as mulheres prostitutas possuem tanto necessidades e carências semelhantes a qualquer outra mulher com a mesma inserção sócio-econômica, como também tem especificidades que exigem uma atenção focalizada.

Observa-se que a prostituição está situada predominantemente em debates, políticas públicas e iniciativas voltadas para o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, enfrentamento do tráfico de pessoas e, em menor grau, nas ações de enfrentamento da epidemia de HIV/AIDS. No conjunto de conversas realizadas, foram raros os casos em que a prostituição apareceu ligada a um discurso de direitos laborais ou sexuais. O tema aparece mais atrelado à exploração, crime e tráfico e, quando o discurso de direitos laborais e cidadania está presente, muitas vezes está ligado a políticas de AIDS. O tema aparece mais nos Ministérios, Secretarias e espaços legislativos que tratam de exploração sexual de crianças e adolescentes e tráfico de pessoas, especialmente em programas e ações da Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Justiça, Ministério de Desenvolvimento Social e Ministério do Turismo. Esse mesmo padrão se repete nas agências internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e UNODC. Nesses espaços, houve menção de projetos de grande abrangência e investimento, sendo implementados de uma forma intersetorial em nível federal, estadual e municipal, nos quais o enfoque preponderante é de “combate”, “punição” e prevenção do tráfico, com um menor grau de atenção para a proteção de mulheres que já estão na profissão e nas questões de saúde.

As reuniões realizadas como parte do levantamento provocaram um debate e mobilizou vários setores a conversar mais sobre a prostituição, demonstrando interesse em continuar o debate com o apoio de pesquisadores/as e gestores/as governamentais. Para a maioria das gestoras e gestores – especialmente na Secretaria de Direitos Humanos, na Secretaria de Políticas para as Mulheres e nas agências internacionais –, o levantamento foi recebido como uma oportunidade de refletir sobre o tema, sobretudo, como poderiam incorporar políticas e ações em defesa dos direitos (laborais e sexuais) das e dos profissionais do sexo dentro das suas agendas políticas atuais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUGUSTIN, L. M. *La industria del sexo, los migrantes y la familia europea*. Cad. Pagu [online]. 2005, n.25, pp. 107-128. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n25/26524.pdf>>. Acessado em: 30 abril 2012.

AUGUSTIN, L.M. *A man of moral sentiments*. Disponível em: <<http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=35320>>. Acessado em: 30 abril 2012.

BALZACQ, T. *Constructivism and securitization studies*. In: M. D. Cavelty, & V. Mauer. (Eds.). **Handbook of security studies**. Londres: Routledge. Disponível em: <<http://www.routledge.com/books/details/9780415463614/>>. Acessado em: 30 abril 2012.

CARRARA, S. *Tributo a Vênus - Luta contra a sífilis no Brasil da passagem do século aos anos 1940*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.

DOEZEMA, J. *Who gets to choose, consent, trafficking and the UN Protocol*. Disponível em: <<http://www.plri.org/sites/plri.org/files/doezema02.pdf>>. Acessado em: 16 outubro 2012.

FOUCAULT, M. *História da sexualidade*, vol. I: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988. 17ª edição.

KEMPADOO, K. **Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres**. Cad. Pagu. Dez 2005, n. 25, p.55-78.

OUTSHOORN, J. Policy Change in Prostitution in the Netherlands: from Legalization to Strict Control. In: **Sexuality Research and Social Policy**. Disponível em: <<http://www.springer.com/psychology/personality+%26+social+psychology/journal/13178?hideChart=1#realtime>>. Acessado em: 10 novembro 2012.

PEREIRA, C. S. **Lavar, passar e receber visitas**: debates sobre a regulamentação da prostituição e experiências de trabalho sexual em Buenos Aires e no Rio de Janeiro, fim do século XIX. Cad. Pagu, Dez 2005, no.25, p.25-54.

PIOVESAM, F. **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional**. In: SARMENTO, D.; IKAWA, D; PIOVESAN, F. (Orgs.) **Igualdade Diferença e Direitos Humanos**. 01 ed. São Paulo: Lumen Juris, 2008, v. 01, p. 47-76.

PISCITELLI, A. **Migração e Sexualidade: Do Brasil a Europa**. In: **Política e Sexualidade da América Latina, Diálogo Latino Amerucano sobre Sexualidade e Política**. Disponível em: <http://www.sxpolitics.org/pt/wp-content/uploads/2009/10/adriana-piscitelli-migracion-y-sexualidad-de-brasil-a-euroe280a6.pdf>. Acessado em: 30 abril 2012.

VIEIRA, M. A. **The securitization of the HIV/AIDS epidemic as a norm: A contribution to constructivist scholarship on the emergence and diffusion of international norms**. Brazilian Political Science Review, 1 (2), 137-181. Disponível em: <http://www.bpsr.org.br/english/arquivos/BPSR_v1_n2_biografias/marco-antonio.pdf>. Acessado em 3 maio 2012.

ANEXOS

ANEXO I - Normas internacionais relevantes

Sistema ONU

Leis, normas e recomendações relativas à prevenção, erradicação e punição do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças, para exploração sexual:

- Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outrem (1949), disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/054/00/IMG/NR005400.pdf?OpenElement>
- Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Palermo, 2000), relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, disponível em (espanhol): http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm
- Resolução da Assembleia Geral sobre o Plano Global de Ação de Combate ao Tráfico de Pessoas da Organização das Nações Unidas (Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 64/293) (2010), disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/293&Lang=S

- Elementos de relatórios elaborados pela Relatora Especial da ONU sobre Tráfico de Seres Humanos (2010/2012), disponíveis no site da Relatora Especial sobre tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças da ONU (em inglês), disponíveis em: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/TraffickingIndex.aspx>

Leis e normas relativas à prevenção, erradicação e punição da exploração sexual de crianças e adolescentes

- Convenção sobre os Direitos das Crianças (CDC) (1989/1990), disponível em: http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf
- Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil (2002), disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5007.htm
- Comentários do Comitê de Vigilância da CDC acerca dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil (2004), disponíveis em:
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/442/81/PDF/G0444281.pdf?OpenElement>
- Relatórios elaborados por relatores/as especiais da ONU para os direitos das crianças e adolescentes sobre o Brasil, disponíveis (em inglês) em: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/ChildrenIndex.aspx>

Leis, normas e recomendações relativas a igualdades entre os gêneros e aos direitos das mulheres

- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (1979), disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimulher.htm>
- Declaração e programa de Ação de Viena (1993), disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>
- Declaração e Plataforma de Ação da Conferência de Pequim (1995), disponível em: <http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/relatorio-pequim.pdf>
- Relatórios elaborados por Relatores/as Especiais da ONU sobre violência contra as mulheres, suas causas e consequências (1994–2012), disponíveis em (inglês): <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx>

- Comentários do Comitê CEDAW relativos a tráfico e prostituição no Brasil (2012) (documento em inglês), disponíveis em: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/JointNGOs_submission_forthe%20session_BrazilCEDAW51_en.pdf
- Nota técnica da ONU Mulher (2013)
- <http://elestantedelaciti.wordpress.com/2013/10/17/onu-mujeres-nota-sobre-el-trabajo-sexual-la-explotacion-sexual-y-la-trata/>

Normas e recomendações relativas ao mundo do trabalho e direitos laborais

- Convenção 182 da OIT sobre proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação (1999), disponível em: http://www.oit.org.br/sites/all/ipecc/download/conv_182.pdf
- Recomendação 200 da OIT sobre HIV no Mundo do Trabalho (2010), disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/hiv_aids/pub/recomendacao_200_277.pdf
- Informed a OIT The Sex Sector: The Economic and Social Bases of Prostitution in Southeast Asia (1997), disponível em: http://books.google.com.br/books?id=VFNKZbL1jWwC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Normas, recomendações e estudos internacionais sobre saúde pública, prostituição e direitos humanos em especial em relação ao HIV/AIDS

- Documentos finais adotados na UNGASS sobre HIV/AIDS em 2001 e 2006, disponíveis em (espanhol): <http://www.unaids.org/es/>
- Relatórios elaborados pelos/as Relatores/as Especiais de Saúde (2002/2012), especialmente os informes produzidos pelo relator Anand Grover, que enfocam mais sistematicamente o tema do trabalho sexual, disponíveis em (inglês): <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Health/Pages/SRRightHealthIndex.aspx>
- Normativas e manuais elaborados pela UNAIDS e OMS:
 - Diretrizes da UNAIDS para HIV e trabalho sexual (2012) (*UNAIDS guidance note on HIV and Sex Work*), disponível em: http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2009/JC2306_UNAIDS-guidance-note-HIV-sex-work_en.pdf

- Diretriz técnica para a rodada 11 de propostas relacionadas ao trabalho sexual do Fundo Global (*Technical guidance for GF HIV proposals Round 11- Sex Workers - 2011*), disponível em: http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/programmes/programmeeffectivenessandcountrysupportdepartment/gfresourcekit/20110909_Technical_Guidance_Sex_Workers_en.pdf
- Pesquisas regionais específicas sobre a prevenção do HIV entre profissionais do sexo (várias datas), disponíveis em: <http://www.unaids.org/en/>
- Diretrizes da OMS para prevenção do HIV/AIDS entre trabalhadorXs sexuais, lançado em Novembro de 2012 (*Prevention and Treatment of HIV and other sexually transmitted infections for sex workers in low- and middle-income countries: Recommendations for a public health approach*). <http://www.nswp.org/news-story/nswp-welcomes-new-who-recommendations-prevention-treatment-hivstis-sex-workers>

Documentos produzidos por outras agências da ONU e demais organizações multilaterais:

- Relatório final da Comissão Global sobre o HIV e a Lei (2012), disponível em espanhol em: <http://www.hivlawcommission.org/resources/report/FinalReport-Risks,Rights&Health-SP.pdf>
- Pesquisa elaborada pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) na Ásia: Building partnerships on HIV and sex work - Report and recommendations from the first Asia and the Pacific Regional Consultation on HIV and Sex Work, disponível em: <http://asiapacific.unfpa.org/webdav/site/asiapacific/shared/Publications/2011/Building%20Partnerships%20on%20HIV%20and%20Sex%20Work%202.pdf>
- Pesquisa publicada pelo Banco Mundial em 2012 sobre modelos de prevenção do HIV entre pessoas envolvidas com sexo comercial: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/GlobalHIVEpidemicsAmongSexWorkers.pdf>

Sistema Interamericano de Direitos Humanos

- Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará (1994), disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/belem.htm>
- Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994), disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2740.htm

Conselho da Europa

- Convenção do Conselho da Europa relativa à luta contra o tráfico de seres humanos (2005), disponível em português (tradução não oficial) em: http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Source/PDF_Conv197_Portuguese.pdf
- Convenção do Conselho da Europa para a Proteção de Crianças contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais (2007), disponível em: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/children/Source/LanzaroteConvention_por.pdf
- Documentos relativos ao debate Prostituição: Que posição tomar?, que teve lugar no Conselho da Europa, sobre o tema, incluindo a recomendação e a resolução resultantes (Doc. 11352, Recomendação 1815, Resolução 1579), disponível em: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11352.htm>

Conteúdos dessas normas e recomendações: Algumas ilustrações

Diretrizes da UNAIDS e do Fundo Global

Objetivos:

- Apoiar organizações comunitárias viáveis, capazes e fortes de profissionais do sexo mulheres, homens e transexuais, a nível nacional e municipal, garantindo abordagens de lideranças trabalhadoras sexuais por meio do fortalecimento dos sistemas de comunidade.

- Garantir que serviços integrais de saúde existam para prover serviços não-estigmatizantes e que sejam baratos e acessíveis para profissionais do sexo mulheres, homens e transexuais.
- Remover leis, políticas e práticas punitivas e promover a criação de ambientes legais e políticos favoráveis de acordo com um marco referencial de direitos humanos.
- Fortalecer parcerias locais e garantir a inclusão de lideranças de organizações de profissionais do sexo.
- Garantir que todos/as profissionais do sexo tenham acesso a tratamento consistente de HIV e tuberculose, de acordo com recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS).
- Reforçar o acesso de profissionais do sexo vivendo com HIV a serviços de proteção social.
- Apoiar serviços para clientes de profissionais do sexo por meio de programas nos locais de trabalho.
- Implementar a Recomendação 200 da Organização Internacional do Trabalho no contexto do trabalho sexual.

Relatoria Especial sobre Direitos ao mais elevado padrão de saúde – Relatório A/HRC/14/20 apresentado em junho de 2010 ao Conselho de Direitos Humanos da ONU

“A criminalização do trabalho sexual viola o gozo do direito à saúde, com a criação de barreiras ao acesso para profissionais do sexo a serviços de saúde e remédios legais. Quando profissionais do sexo não são reconhecidas/os como realizando um trabalho legítimo, não são reconhecidas/os pelo padrão de leis trabalhistas em muitos países. Profissionais do sexo geralmente não podem ter acesso a benefícios estatais, e não são protegidas/os pela saúde ocupacional e normas de segurança que rotineiramente protegem trabalhadores/as de outras indústrias. A criminalização da venda de sexo também torna qualquer acordo celebrado para o trabalho sexual ilegal ou inexecutável por lei, em razão de ser contrário à ordem pública, resultando em nenhum recurso legal para profissionais do sexo.

Além disso, a criminalização de práticas relacionadas ao trabalho sexual pode criar barreiras para a realização de condições seguras de trabalho. Por exemplo, onde existem leis proibindo o funcionamento de um bordel, aqueles/as que, invariavelmente, subvertem a lei e desenvolvem um negócio podem impor condições inseguras de trabalho, sem dificuldade, já que profissionais do sexo em si não têm recursos para acessar mecanismos legais pelos quais possam exigir condições de trabalho mais seguras. Onde a criminalização existe de alguma forma, a proteção oferecida por um bordel ou um/a gerente pode se tornar cada vez mais desejável

ou necessária, mas isso também tem um preço: em termos fiscais, com as oportunidades criadas por extorsão, e também de saúde.

Profissionais do sexo devem ter o direito à proteção legal, em relação a várias situações de perigo, tais como violência, riscos ocupacionais gerais e exploração do trabalho. Decisões judiciais têm, em alguns casos, resultado em alguma proteção diretamente realizada. Por exemplo, o Tribunal de Haia decidiu em favor de uma imigrante tcheca, a quem havia sido negada a permissão para residir na Holanda para fins de prostituição, concluindo que a prostituição é considerada um trabalho, de acordo com a legislação nacional, e que o peticionário foi, portanto, o direito a uma licença.

A descriminalização ou legalização do trabalho sexual com regulamentação adequada constitui parte necessária de uma abordagem do direito à saúde para profissionais do sexo, e pode levar a melhores resultados de saúde às/aos mesmas/os. Qualquer regulamentação deste setor deve ser implementada de acordo com marcos referenciais do direito à saúde, e deve satisfazer a exigência de condições seguras de trabalho incorporadas ao direito à saúde. Descriminalização, juntamente com a instituição de saúde ocupacional adequada e normas de segurança, assegura os direitos de profissionais do sexo. Onde o trabalho sexual é reconhecido legalmente, a incidência de violência também pode ser reduzida, por meio da aplicação de leis contra abuso e exploração. ”

Comissão sobre o HIV e a Lei

Sobre Equívocos do tráfico

Trabalho sexual e tráfico sexual não são as mesmas coisas. A diferença é que o primeiro é consensual enquanto o segundo é coercitivo. Organizações de profissionais do sexo entendem o trabalho sexual como um acordo contratual onde os serviços sexuais são negociados entre pessoas adultas. O trabalho sexual não é sempre um ato de desespero ou irracional; é uma escolha realista para vender sexo – a fim de sustentar uma família, uma educação ou talvez o uso de drogas. É um ato de agência.

Sobre Descriminalização

A descriminalização é o primeiro passo em direção a melhores condições de trabalho – e, com eles,

menos risco de HIV – e algumas jurisdições têm removido algumas disposições penais relacionadas ao trabalho sexual. O Ato de Reforma da Prostituição da Nova Zelândia (2003) descriminalizou a prostituição, abrindo o caminho para profissionais do sexo trabalharem em público e em segurança. O Coletivo das Prostitutas da Nova Zelândia, operadores/as de bordéis e da Inspeção do Trabalho têm colaborado para desenvolver saúde no local de trabalho e normas de segurança para o trabalho sexual. Profissionais do sexo podem trazer queixas de discriminação no emprego para a Comissão de Direitos Humanos e para o Serviço de Mediação do Emprego julga as denúncias.

O apoio policial a profissionais do sexo em denúncias de violência. Embora se aplauda esses avanços, o Coletivo de Prostitutas ressalta que o estigma e a discriminação continuam e apela por lei e políticas para enfrentá-los. Recentemente, a Comissão Nacional do Quênia sobre Direitos Humanos pediu a descriminalização do trabalho sexual.

Infelizmente, a descriminalização substitui, às vezes, a punição com regulamento, que em seus detalhes é aplicada através do direito penal. Alemanha, Holanda e Austrália apresentam testes médicos forçados e obrigatórios, o que é um abuso aos direitos humanos e, portanto, uma forma de punição. Nos Estados Unidos, Nevada é o único estado onde a prostituição é legal. Mas o trabalho do sexo só é permitido em alguns poucos bordéis licenciados em regiões rurais. Na turística Las Vegas, ao contrário, policiais para a solicitação são comuns, e em qualquer lugar do estado profissionais de sexo e clientes podem ser presos por exposição indecente ou “aberta e bruta lascívia”, que são punidas com multas e prisão.

Organização Internacional do Trabalho – Recomendação 200

Muito embora a Recomendação 200 não mencione explicitamente o trabalho sexual, suas definições são mais que pertinentes e têm sido valorizadas pelas redes internacionais de defesa dos direitos humanos de profissionais do sexo.

- A resposta ao HIV/AIDS deve ser reconhecida por sua contribuição para a realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e da igualdade de gênero para todos/as, incluindo os/as trabalhadores/as, suas famílias e pessoas a cargo;
- Deve ser assegurada proteção aos/às trabalhadores/as que, no âmbito da sua profissão, estão particularmente expostos/as ao risco da transmissão do HIV. (além de inúmeras recomendações sobre não

discriminação, respeito à privacidade etc.).

*Conselho da Europa*⁵⁴

A Assembleia recomenda, portanto, que, no caso da prostituição forçada e do tráfico de seres humanos, todas as medidas necessárias sejam tomadas para combatê-los e, em particular, no que diz respeito à prostituição voluntária de pessoas adultas, o Conselho da Europa e Estados membros devem formular uma política explícita sobre a prostituição, no sentido de evitar padrões duplos e políticas que forcem prostitutas e demais pessoas envolvidas com o trabalho sexual à clandestinidade e ao controle por cafetões, situações que apenas acentuam a vulnerabilidade de profissionais do sexo. Assim sendo, os estados devem procurar empoderar essas pessoas, em especial:

- Abstendo-se de criminalizá-las e desenvolvendo programas para ajudar as prostitutas a deixar a profissão se quiserem fazê-lo;
- Lidar com vulnerabilidades pessoais de prostitutas, como problemas de saúde mental, negligência, baixa auto estima ou abuso na infância, bem como abuso de drogas;
- Resolver os problemas estruturais – pobreza, instabilidade política/guerra, desigualdade de gênero, oportunidade diferencial, falta de educação e de formação –, inclusive nos países de onde se originam as prostitutas, para evitar que pessoas sejam “obrigadas” a optar pela prostituição pelas circunstâncias;
- Garantir independência suficiente a profissionais do sexo para que imponham práticas sexuais seguras a seus/suas clientes;
- Respeitar o direito das prostitutas e profissionais do sexo que escolheram livremente seu trabalho e assegurar que elas/eles sejam ouvidos/as na definição de políticas nacionais, regionais e locais que afetem suas vidas;
- Erradicar o abuso de poder por parte da polícia e outras autoridades públicas sobre as pessoas envolvidas com prostituição, por meio de programas de treinamento especiais para eles/as.

54 Esse documento inclui uma matriz sintética das legislações sobre prostituição nos países membros da União Europeia, em 2007.

ANEXO II: Instituições Contatadas para Levantamento de informações

Ministério de Saúde

Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais

Área Técnica de Saúde da Mulher

Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa – Departamento de Apoio a Gestão Participativa

Secretaria de Políticas de Mulheres

Subsecretária de Enfrentamento de Violência Contra Mulheres

Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres

Subsecretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas (Saúde)

Secretaria de Direitos Humanos

Departamento de Promoção dos direitos da Criança e Adolescentes

Departamento de Promoção dos Direitos Humanos

Coordenação de combate à tortura

Coordenação LGBT

Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos

Disque-Denuncia

Diretoria do Departamento de Políticas Temáticas dos Direitos da Criança e do Adolescente

Secretario Nacional da Justiça

Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação*

Policia Federal

Grupo Especial de Combate aos Crimes de Ódio e de Pornografia Infantil

Divisão de Direitos Humanos

Ministério de Trabalho

Comissão de Igualdade de Oportunidades de Gênero, de Raça e Etnia, de Pessoas com Deficiência e de Combate à Discriminação
Classificação Brasileira de Ocupações

Ministério do Turismo

Programa Turismo Sustentável e Infância

Ministério do Desenvolvimento Social

Coordenação de Proteção Especial (Responsável CREAS)

Conselho Nacional do Sesi - Projeto Vira Vida

Agências do Sistema ONU

Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Projeto para HIV/AIDS e o Mundo do Trabalho
Tráfico e Trabalho Escravo

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC)

Unidade de Governança e Justiça: anticorrupção, lavagem de dinheiro, tráfico de pessoas

Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS)

Organização Pan-americana de Saúde (OPAS)

Área de HIV/AIDS

Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres)

Universidade de Brasília (UNB)

Equipe de pesquisa - RDS Brasília

Equipe da pesquisa, Saúde, Migração, Tráfico e Violência Contra Mulheres

Congresso Nacional

Deputado Chico Alincar

Deputado Jean Wyllys

Deputado João Campos

Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto

Senadora Vanessa Grazziotin

Senadora Lidice da Mata

ANEXO III: Roteiro para Reuniões

I. Apresentação

Gostaríamos de saber um pouco mais sobre seu trabalho aqui. Qual é a inserção desse departamento/área dentro da sua instituição? E você, qual função exerce aqui?

II. Políticas públicas/ações/projetos que interseccionam com a prostituição

Atualmente vocês tem alguma ação/política/projeto que se relaciona com o tema da prostituição? Se sim, fale um pouco sobre a ação/política/projeto. *Como foi pensado? Como esta sendo desenvolvido? Com quem trabalhou nesse projeto?*

- Concepção e embasamentos
- Como opera na prática
- Abrangência das políticas/ações
- Política governamental ou ações pontuais
- (Para Depto. – insumos)

Anteriormente a esse projeto/ação, vocês tinha alguma outra ação/política/projeto que tratou, mesmo indiretamente, do tema da prostituição? *(Se sim, mesmas perguntas do numero 1, enfocando nos últimos 10 anos)*

III. Análise de Rede/Articulação com outras instâncias

Além dessas políticas/ações/documentos, sua instituição tem tido alguma relação com organizações da sociedade civil que trabalha com temas que interseccionam com a prostituição? Se sim, como tem sido essa articulação/relação?

- Áreas de colaboração
- Tensões, convergências e divergências
- Interseção com HIV
- Conhecimento e proximidade ao movimento de profissionais do sexo e organizações de profissionais do sexo

IV. Direitos humanos e prostituição

Na sua opinião, qual é a relação entre a prostituição e os direitos humanos?

- Discursos e argumentos de direitos humanos, preponderância de discurso da vitimização junto com os discursos de segurança – criminalidade;
- Ideias de segurança (nos anos 90, começando/entrando também HIV/AIDS);
- Mudanças nos últimos anos.

V. Percepções do ator institucional sobre a prostituição

Aqui na *[nome oficial da instituição]*, tem uma posição estabelecida em relação a prostituição?

- CBO;
- Mudança do código penal;
- Conexões com Tráfico, Exploração e Turismo;

VI. Percepções e conhecimento sobre a posição global do Brasil em relação a esses temas

A gente já falou bastante sobre as políticas nacionais e seus projetos aqui no Brasil. Pensando no cenário internacional, como você vê a posição do Brasil em relação a políticas de HIV/AIDS, direitos humanos e prostituição? Na sua opinião, o cenário internacional relacionado a esses temas tem influenciado na política nacional? Por que sim ou não?

VII. Produção de documentos/relatórios/artigos sobre o tema

Tem familiaridade com *[nome do documento/relatório]*. Você pode falar um pouco sobre o processo de produzir esse documento?

Tem mais algum documento/relatório ou artigo produzido sobre temas que interseccionam com a prostituição?

- Conexão com políticas, normas, documentos, recomendações inter ou nacionais;
- Instituições parcerias;
- Como foi divulgado e discutido.