

UMA SOLUÇÃO EM BUSCA DE UM PROBLEMA:

repensando o
enfrentamento
ao tráfico de
pessoas no Brasil

Autores

Rodrigo Fracalossi de Moraes

André de Mello e Souza

Flávia do Bonsucesso Teixeira

Mirian Alves de Souza

Prefácio

Ela Wiecko V de Castilho

ipea

UMA SOLUÇÃO EM BUSCA DE UM PROBLEMA

repensando o
enfrentamento
ao tráfico de
pessoas no Brasil

Autores

**Rodrigo Fracalossi de Moraes
André de Mello e Souza
Flávia do Bonsucesso Teixeira
Mirian Alves de Souza**

Prefácio

Ela Wiecko V. de Castilho

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Junior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

UMA SOLUÇÃO EM BUSCA DE UM PROBLEMA

repensando o
enfrentamento
ao tráfico de
pessoas no Brasil

Autores

Rodrigo Fracalossi de Moraes
André de Mello e Souza
Flávia do Bonsucesso Teixeira
Mirian Alves de Souza

Prefácio

Ela Wiecko V. de Castilho

ipea

Rio de Janeiro, 2022

Uma solução em busca de um problema: repensando o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil / Rodrigo Fracalossi de Moraes ... [et al.]. – Rio de Janeiro: Ipea, 2022.

117 p. : il., mapas color.

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-65-5635-036-3

1. Tráfico de pessoas. 2. Políticas públicas. 3. Programas governamentais. 4. Brasil. I. Moraes, Rodrigo Fracalossi de. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 363.2

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-036-3>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1	
CONCEITOS, ANÁLISE DA LITERATURA E MÉTODO	17
CAPÍTULO 2	
O ESTADO BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS	29
CAPÍTULO 3	
DADOS SOBRE O TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL	45
CAPÍTULO 4	
A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL	69
CAPÍTULO 5	
A VISÃO DOS GESTORES ESTADUAIS SOBRE O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL	83
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS	97
REFERÊNCIAS	103
LISTA DE SIGLAS E ENTREVISTAS	115
NOTAS BIOGRÁFICAS	117

PREFÁCIO

Um texto que nos convida a repensar o enfrentamento do tráfico de pessoas no Brasil é alentador, sobretudo quando ousa questionar a agenda internacional e nacional antitráfico e quando aborda o tema na perspectiva, pouco estudada, da institucionalidade.

A ousadia e a reconhecida competência dos autores e autoras me levaram a aceitar de bom grado o convite a fim de escrever algumas linhas para este livro, que buscou identificar e avaliar os arranjos institucionais de enfrentamento do tráfico de pessoas no Brasil, considerando o conjunto diversificado das instituições implicadas nessa política.

Na tarefa a que se dedicaram, os(as) pesquisadores(as) constataram – o que não é uma novidade, mas os agentes públicos e as mídias insistem em ignorar – que políticas e arranjos institucionais para o enfrentamento do tráfico de pessoas são, em grande medida, uma “solução em busca de um problema”. Em outras palavras, não existe o problema ou não é tal como se definiu no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, subscrito pelo Brasil em 2000. Foi definido um modelo abstrato de conduta que supostamente é realizada com elevadas frequência e lucratividade financeira. O modelo estabelecido no protocolo deve ser incorporado nas legislações nacionais visando à responsabilização penal de integrantes das supostas organizações criminosas transnacionais que a praticam, além de proteção das vítimas.

Ocorre que a definição jurídico-penal do crime de tráfico de pessoas não foi elaborada com base em pesquisas empíricas prévias e debates que apontassem a sua necessidade, até então inexistente, nos códigos penais dos Estados integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU). Partiu-se de um modelo teórico idealizado em abstrato, de escassa aplicabilidade em contextos socioculturais diversos. De modo que, passadas duas décadas, as estatísticas nacionais e globais do tráfico de pessoas não apresentam números confiáveis ou parâmetros de comparabilidade.

O Estado brasileiro, porém, não trabalha com a hipótese de um modelo normativo inadequado. Tem a subnotificação como “única certeza”, que, para ser vencida, precisa superar os desafios da manualidade no registro dos dados ou no momento de se gerarem relatórios; da ausência do registro de variáveis básicas, como o sexo e a idade do autor e da vítima; das diferenças nos conceitos utilizados em cada sistema de informação; do descompasso temporal nos períodos de coleta;

da apresentação dos dados sem parâmetros de comparabilidade; da margem de erro elevada; e da ausência de periodicidade no levantamento das informações.

O livro que nos é oferecido para leitura foge desse lugar-comum. Seu ponto de partida não é a certeza da subnotificação, mas a falta de evidências científicas sobre o referido fenômeno criminal. Ao mesmo tempo, identifica, no governo federal, o enfrentamento do tráfico de pessoas dissociado do enfrentamento de crimes que constituem as finalidades do tráfico, como exploração sexual de crianças e adolescentes, exploração laboral, comercialização de órgãos, tecidos ou partes do corpo e adoção ilegal. Nesse cruzamento de percepções aponta um caminho alternativo de rearranjo institucional em que o tráfico de pessoas deve ser enfrentado por instituições que atuam, desde antes do Protocolo de Palermo, nas áreas do trabalho análogo à escravidão, do abuso sexual de crianças e adolescentes, da exploração do trabalho sexual de mulheres, do tráfico de crianças para adoção e do tráfico de órgãos, tecidos e partes do corpo humano. Admite, caso necessário, que apenas o enfrentamento do tráfico internacional de pessoas seja alocado na estrutura federal, assegurada a garantia dos direitos de brasileiros(as) de migrar para o exterior e dos direitos de estrangeiros(as) no Brasil.

A proposta se fundamenta em várias pesquisas acadêmicas ou governamentais, relatórios e entrevistas com gestores públicos sobre os serviços executados em nível do governo federal, bem como dos governos estaduais e distrital.

É uma proposta interessante, com potencial de vencer a “inércia burocrática” de que falam os(as) autores(as). Além disso, embora parta de um questionamento sobre o fenômeno criminal chamado tráfico de pessoas, não desconsidera sua existência, nem pugna pela desnecessidade de estruturas para sua repressão, prevenção e proteção às vítimas. Assim, é uma solução compatível com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil ao ratificar a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus protocolos adicionais.

Ela Wiecko V. de Castilho

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília; e subprocuradora-geral da República.

INTRODUÇÃO¹

A governança global do enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas é fundamentada em um dos Protocolos de Palermo, aprovado em 2000 como parte da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo).² Esse protocolo foi aprovado em um contexto de crescente preocupação com o tráfico de pessoas. Ao lado do terrorismo e do tráfico de drogas, o tráfico de pessoas foi considerado por alguns governos, organizações internacionais e organizações da sociedade civil como um dos três principais problemas transnacionais de segurança (Kempadoo, 2005). Como evidência da importância atribuída ao tema, houve uma difusão rápida e de longo alcance de políticas e normas antitráfico nos anos seguintes à criação do Protocolo de Palermo. Antes de 2000, à exceção da Europa, poucos países tinham um marco legal para enfrentar o tráfico de pessoas. Em contraste, em 2018, 161 países possuíam legislação que criminalizava o tráfico de pessoas de acordo com as disposições do protocolo (UNODC, 2018, p. 45).

No Brasil, desde a assinatura desse protocolo pelo governo federal, em 2000, organizações de Estado e da sociedade civil criaram e mantêm um conjunto de políticas e práticas com o objetivo de enfrentar o tráfico internacional e doméstico de pessoas.³ Esse processo ocorreu com o apoio de organizações internacionais e governos estrangeiros, entre os quais o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o governo dos Estados Unidos e o governo da Suécia. Recursos financeiros e técnicos dessas instituições, do governo brasileiro e de outros atores foram alocados para a criação ou expansão de órgãos de governo e organizações da sociedade civil no intuito de proteger vítimas e prevenir e reprimir esse crime no país. O tema também adentrou o imaginário de parte da população brasileira, para o qual provavelmente contribuíram a telenovela *Salve Jorge* (2012-2013) e a Campanha da

1. Os autores agradecem os comentários e as sugestões de Adriana Piscitelli, Ana Paula da Silva, Ana Paula Luna Sales, Anamaria Marcon Venson, Anna Paula Moreira de Araújo, Ela Wiecko V. de Castilho, Guilherme Mansur Dias, José Miguel Nieto Olivar, Fernanda Patrícia Fuentes Munoz, Jullyane Carvalho Ribeiro, Laura Lowenkron, Marcia Sprandel, Michelle Barbosa Agnoletti, Tatiana Savoia Landini e Thaddeus Blanchette. Agradecem também o apoio de Adriano Matias da Silva e Gabriela da Costa Silva pelas transcrições das entrevistas e o auxílio na coleta de dados e, em especial, a Carolina Miranda Futuro e Thaís dos Santos Marques pela assistência de pesquisa em várias etapas do projeto, incluindo o levantamento e a tabulação de dados, revisão do texto e transcrições de entrevistas.

2. O seu nome completo é Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Os demais protocolos buscam enfrentar o contrabando de migrantes e a fabricação ilícita e o tráfico internacional de armas de fogo.

3. O protocolo foi ratificado no Brasil por meio do Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004.

Fraternidade conduzida pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), cujo tema em 2014 foi o tráfico humano.

Contudo, mesmo após duas décadas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, não há evidências sólidas de que este seja um crime praticado em larga escala no país – especialmente o tráfico para fins de exploração sexual. Conforme apontado neste trabalho, os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs) e os Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETPs) raramente conseguem identificar ou acompanhar casos de tráfico de pessoas, e alguns não registraram nenhum caso nos últimos anos, como ocorreu no Rio Grande do Sul.

Um padrão parecido ocorre em outros países, mesmo naqueles que adotaram legislações e políticas antitráfico rigorosas e que dispõem de amplos recursos para enfrentar o problema. Nos Estados Unidos e em países europeus prevalece um número muito baixo de casos confirmados, assim como de processos judiciais e condenações por esse crime (Dijk e Mierlo, 2014; McDonald, 2014; Farrell, Owens e McDevitt, 2014).

Além disso, políticas antitráfico raramente são baseadas em evidências sólidas ou conceitos claramente definidos. Prevalece a ausência de dados de qualidade e frequentemente há uma confusão conceitual (em alguns casos intencional) entre tráfico de pessoas, trabalho análogo à escravidão, contrabando de migrantes, migração irregular, exploração sexual, prostituição e intermediação da prostituição. Esse problema é reforçado por reportagens sensacionalistas sobre casos de abuso ou violência extrema associados a alguns desses fenômenos, mas que não necessariamente refletem situações típicas ou comuns.

Um paradoxo resulta do fato de que pessoas potencialmente vulneráveis ao tráfico de pessoas, como prostitutas e migrantes, e os que fazem *advocacy* em seu nome geralmente rejeitam discutir prostituição ou migração sob o arcabouço normativo do tráfico de pessoas, argumentando que essa agenda contribui para políticas antimigratórias e a repressão contra trabalhadores sexuais (Grupo Davida, 2005; Agustín, 2007; Cheng, 2011; Blanchette, Silva e Bento, 2013; Weitzer, 2014; Kempadoo, Sanghera e Pattanaik, 2015; Bernstein, 2019; Doezema, 2005; 2013). Ora, se a agenda antitráfico tem como objetivo proteger vítimas do tráfico de pessoas, por que potenciais vítimas – e os que defendem seus interesses – rejeitam essa agenda?

Além disso, há suspeitas de que diversas histórias sobre pessoas traficadas sejam falsas ou exageradas, o que foi reforçado após a descoberta em 2014 de que Somaly Mam – uma das principais ativistas contra o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual no mundo – havia fabricado histórias sobre ela mesma e outras supostas vítimas (Marks, 2014). Haveria, então, um exagero quanto à gravidade do problema, o qual estaria sendo superestimado por organizações internacionais, segmentos do governo e algumas organizações da sociedade civil?

Em relação às políticas e práticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, outras perguntas também permanecem sem resposta ou com respostas apenas parciais. Quais os arranjos institucionais para o combate ao tráfico de pessoas no Brasil e como eles funcionam? As ações realizadas até o momento contribuíram para o enfrentamento do tráfico de pessoas no país? Quais os dados disponíveis sobre o tema?

Este livro apresenta os resultados de uma pesquisa que teve como objetivo analisar os arranjos institucionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, a partir da qual se chegou às conclusões que se seguem.

- 1) Não há evidências de que o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual seja um crime amplamente praticado no país. Informações coletadas em fontes oficiais e entrevistas semiestruturadas com acadêmicos, ativistas e gestores indicam que o número de casos é baixo.
- 2) Embora o enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual seja importante, uma ênfase desproporcional sobre essa questão pode desviar o foco do Estado, de organizações internacionais e organizações da sociedade civil de problemas de maior gravidade, como as várias formas de abuso sexual, trabalho infantil e condições degradantes de trabalho existentes no país. Pode ainda contribuir para a limitação de direitos e a marginalização de migrantes, possíveis migrantes e trabalhadores sexuais.
- 3) Políticas e práticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas são mantidas independentemente de sua eficácia. Tais políticas se reproduzem e são difundidas em função da “inércia burocrática” e de atividades realizadas por organizações internacionais, grupos religiosos e organizações da sociedade civil que fornecem fundos, apoio técnico ou legitimidade à agenda antitráfico.
- 4) O enfrentamento ao tráfico de pessoas no governo federal é, em grande medida, dissociado de outras políticas relacionadas ao tráfico de pessoas, como a proteção de crianças e adolescentes e de trabalhadores em condições análogas às de um escravo, bem como da repressão a crimes relacionados a essas práticas. Embora seja percebido por alguns gestores da área como uma política “guarda-chuva”, o enfrentamento ao tráfico de pessoas não tem sido capaz de articular as áreas que supostamente estariam sob esse guarda-chuva.⁴ Ainda assim, alguns desses mesmos gestores enfatizam a relação entre o tráfico de pessoas e outros crimes, o que provavelmente se deve, em parte, à necessidade de legitimar a

4. Os autores agradecem à Marcia Sprandel por destacar esse ponto. Ver Sprandel (2016).

agenda antitráfico – especialmente ao se considerar o baixo número de casos comprovados de tráfico de pessoas no país. Dessa forma, o enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão, por exemplo, possui um papel sobretudo simbólico na atual agenda antitráfico no Brasil.

- 5) O enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil levou à criação e manutenção desnecessária de arranjos paralelos – e redundantes – aos de outras áreas. Nas Unidades da Federação (UFs), contudo, tal dissociação nem sempre ocorre, como se observa, por exemplo, nos casos do Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e de São Paulo, onde órgãos locais trabalham com o enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão e ao tráfico de pessoas de forma conjunta, não considerando o tráfico de pessoas como uma política ou conceito “guarda-chuva”. Tal abordagem é adequada em função do insucesso da política antitráfico no Brasil em articular outras políticas a ela relacionadas. Esse insucesso decorre, em grande medida, da dificuldade de se separar, na prática, o tráfico de pessoas das finalidades às quais ele se destina (trabalho análogo à escravidão, por exemplo), ainda que tal separação faça sentido jurídica ou conceitualmente.
- 6) Alguns gestores têm dificuldade de compreender as nuances do problema. Ao buscarem um “perfil” do tráfico (e do traficante) de pessoas, não consideram as múltiplas formas pelas quais esse fenômeno se manifesta e as relações ambivalentes que frequentemente existem entre explorados e exploradores – comumente combinando opressão, proteção e até mesmo afeto.
- 7) O enfrentamento ao tráfico de pessoas no governo federal é realizado em conjunto com o enfrentamento ao contrabando de migrantes. Isso pode implicar riscos aos brasileiros que desejam migrar para o exterior, aumentando a probabilidade de que integrantes de certos grupos (mulheres pobres ou negras, por exemplo) sejam considerados “inaptos” para migrar e tenham seu direito a deixar o país restringido. Recomenda-se que os órgãos de Estado no Brasil tenham cautela ao trabalhar com órgãos policiais estrangeiros na repressão ao contrabando de migrantes. O objetivo é evitar que recursos públicos sejam utilizados em prol de políticas antimigratórias de outros países.

Em síntese, as políticas e arranjos institucionais dedicados a enfrentar exclusivamente o tráfico de pessoas no Brasil são uma “solução em busca de um problema”. Mesmo com poucos casos identificados e ausência de evidência de efetividade das políticas de enfrentamento, a agenda antitráfico e as organizações que a ela se dedicam se mantêm em funcionamento. Suas atividades – e discursos – se reproduzem em

função da disponibilidade de recursos públicos e privados; do apoio de segmentos do Estado, da sociedade civil e de organizações internacionais; e da legitimidade da agenda, a qual é em parte ancorada em conexões feitas com outros temas, como migrações, trabalho análogo à escravidão, exploração sexual, e proteção de crianças e mulheres.

É preciso, portanto, repensar políticas, práticas e discursos do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil a partir das evidências empíricas disponíveis. Nesse sentido, recomenda-se que o enfrentamento ao tráfico de pessoas seja absorvido por órgãos que trabalham no enfrentamento às *finalidades* do tráfico de pessoas, especialmente o trabalho análogo à escravidão, seja de agricultores, trabalhadores da construção civil, trabalhadores sexuais ou trabalhadores de outras áreas. Os arranjos institucionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas nos governos estaduais, distrital e municipais – NETPs e CETPs, sobretudo – podem ser absorvidos por órgãos de outras áreas a fim de evitar redundância e ineficácia na atuação do Estado. Tal formato já é adotado em algumas UFs, como se observa na Bahia, em Mato Grosso do Sul e no Rio de Janeiro. As vítimas, por sua vez, podem ser atendidas por meio do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Conforme dados do Censo Suas, dos 2.723 centros de referência especializados em assistência social (Creas) existentes no país em 2019, 1.147 (42%) tinham capacidade de atender a casos de crianças e adolescentes vítimas do tráfico de pessoas, 1.039 (38%) a casos de mulheres adultas, e 910 (33%) a casos de homens adultos vítimas do tráfico (Brasil, 2020).

Esse formato também foi adotado pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), que incorporou a dimensão do tráfico de pessoas no escopo de suas atividades contra o trabalho escravo, no âmbito da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conaete). O mesmo ocorreu na Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), que passou a registrar casos de tráfico de pessoas para fins de trabalho análogo à escravidão a partir de 2017, com os respectivos dados sendo disponibilizados no Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho.⁵ Iniciativa semelhante foi tomada no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu – por meio da Resolução nº 212, de 15 de dezembro de 2015 – o Fórum Nacional do Poder Judiciário para Monitoramento e Efetividade das Demandas Relacionadas à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas (Fontet), cujas atividades são conduzidas pelo Comitê Nacional Judicial.

Essa mudança de abordagem é vantajosa não apenas para a área de enfrentamento ao tráfico de pessoas, mas também para outras áreas, como a de enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão. Esta última poderia incorporar nas suas rotinas o olhar trazido pela agenda de enfrentamento ao tráfico de pessoas, sobretudo no que se refere aos *processos* que levam alguém a uma situação

5. Disponível em: <<https://sit.trabalho.gov.br/radar/>>.

de exploração. Tal olhar é importante, pois pode contribuir para que se identifiquem e se considerem as diversas nuances do trabalho análogo à escravidão no mundo contemporâneo. Na escravidão ocorrida entre os séculos XVI e XIX havia a “propriedade permanente e legal de um ser humano por outro, e um poder investido no proprietário de controlar essa propriedade conforme ele desejasse” (Kempadoo, 2005, p. 63). Em contraste, o trabalho análogo à escravidão é um fenômeno mais complexo, pois se manifesta de formas mais variadas e ocorre em um contexto social no qual prevalece o trabalho livre: “A servidão por dívida, a servidão por contrato e o trabalho forçado estão abrangidos em relações contratuais ou salariais” (*idem, ibidem*). De forma mais abrangente, a legislação brasileira considera que jornadas exaustivas e condições degradantes também caracterizam o trabalho análogo à escravidão.⁶ Esse entendimento do trabalho análogo à escravidão abrange, ou poderia abranger, trabalhadores de vários setores, incluindo agricultura, construção civil, mineração, serviços domésticos e trabalhadores sexuais.

Recomenda-se, portanto, que a política antitráfico não busque ser uma política “guarda-chuva”, mas que, em vez disso, seja incorporada em outras políticas e arranjos institucionais. Essa proposta não é incompatível com a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), aprovada em 2006, ou com os planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, pois eles não determinam o formato específico dos arranjos institucionais a serem criados.⁷

Como exceção, recomenda-se a manutenção no (atual) Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) de uma estrutura dedicada a articular a repressão, a prevenção e o apoio a vítimas do tráfico *internacional* de pessoas, ou seja, excluindo o tráfico doméstico. Essa estrutura teria como objetivo assegurar que o Brasil cumpra o previsto no Protocolo de Palermo, o qual tem como objeto o tráfico internacional. Contudo, deve-se ao mesmo tempo assegurar o direito à migração, ao invés de restringi-lo. Deve-se prover informações a migrantes ou possíveis migrantes, incluindo prostitutas, de forma que estes tenham condições de tomar decisões autônomas e estejam cientes dos possíveis riscos envolvidos. Políticas semelhantes devem ser adotadas por outros órgãos que incorporaram, ou que venham a incorporar, a temática do tráfico de pessoas nas suas rotinas de trabalho, a exemplo do que já ocorre no MPT, no Poder Judiciário e em alguns governos estaduais. O objetivo é que a agenda antitráfico não seja utilizada como veículo para outras agendas que busquem restringir a mobilidade e a imigração, reprimir a prostituição ou limitar a garantia de direitos. Isso seria um retrocesso

6. A definição de trabalho análogo à escravidão consta do art. 149 do Código Penal brasileiro, conforme redação dada pela Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003: “Reduzir alguém à condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou à jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto” (Brasil, 2003).

7. A PNETP foi aprovada pelo Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006.

nas políticas de combate ao trabalho análogo ao de escravo, à exploração sexual e a outras formas de exploração existentes no país.

Este livro possui cinco capítulos. O capítulo 1 apresenta os conceitos, os métodos e as fontes utilizadas na pesquisa. Há uma discussão acerca do significado do termo tráfico de pessoas, das formas pelas quais o conceito é utilizado, e dos diferentes focos atribuídos ao problema, especialmente o foco sobre o tráfico de pessoas para fins sexuais e para o trabalho análogo à escravidão. Essa discussão é importante, pois ela moldou em grande medida as ações do Estado durante a elaboração e implementação das políticas antitráfico no Brasil. Este capítulo também faz uma análise crítica dos dados existentes sobre o tráfico de pessoas em parte da literatura e em publicações de organizações internacionais, enfatizando sua frequente precariedade, falta de confiabilidade e ausência de métodos transparentes de cálculo, bem como as dificuldades práticas de separar o fenômeno do tráfico de pessoas das finalidades às quais ele se destina. O capítulo 2 mostra como o Estado brasileiro se organiza para enfrentar o problema do tráfico de pessoas. A ênfase está nos marcos legais e arranjos institucionais criados desde 2006 – quando a PNETP foi aprovada – e na ausência de um modelo lógico para a política de enfrentamento ao tráfico de pessoas no país. O capítulo 3 analisa como os dados sobre o tráfico de pessoas são gerados e difundidos no Brasil, destacando a sua precariedade. O capítulo 4 analisa como políticas contra o tráfico de pessoas foram implementadas no Brasil, enfatizando o papel de uma rede antitráfico formada por organizações internacionais, órgãos de Estado e grupos da sociedade civil, incluindo várias organizações de natureza religiosa. O capítulo 5 analisa o papel dos NETPs, CETPs ou órgãos/espacos equivalentes, destacando como os gestores estaduais enxergam o problema do tráfico de pessoas, assim como as diferenças e semelhanças existentes nas políticas antitráfico estaduais e nas perspectivas dos gestores. Por fim, a conclusão resume os principais achados da pesquisa e oferece um conjunto de recomendações a gestores e autoridades públicos.

CONCEITOS, ANÁLISE DA LITERATURA E MÉTODO

1 TRÁFICO DE PESSOAS: UM CONCEITO CONTESTADO

O Protocolo de Palermo – aprovado em 2000 e em vigor desde 2003 – introduziu uma definição universal do tráfico de pessoas. De acordo com o protocolo, o tráfico de pessoas é dividido em três fases: i) recrutamento (ou sequestro); ii) transporte; e iii) exploração, podendo se manifestar de várias formas, incluindo trabalhos forçados, exploração sexual, entre outros.¹ Essa é, contudo, uma definição jurídica, a qual resultou de um processo de acomodação de posições diversas de governos e organizações da sociedade civil envolvidas nas negociações e aprovação do protocolo. Não obstante a importância dessa definição, a qual deve pautar a ação do Estado e de outras organizações, uma abordagem acadêmica pode definir o fenômeno de forma mais sintética e sem os possíveis “vieses” decorrentes de um processo de negociação internacional. Neste livro, seguimos a definição de Kempadoo (2005, p. 8), para quem o tráfico de pessoas é “o comércio e a exploração do trabalho sob condições de coerção e força”. Essa definição aproxima o conceito de tráfico de pessoas do conceito de trabalho análogo à escravidão, abrangendo várias formas de trabalho, incluindo aqueles na agricultura, na mineração, nos serviços domésticos, na prostituição, entre outros.

O tráfico de pessoas é distinto do contrabando de migrantes, o qual consiste na facilitação da imigração irregular, ocorre com o consentimento de quem é transportado e requer o cruzamento de fronteiras internacionais. Contudo, o contrabando de migrantes pode se converter em tráfico de seres humanos se pessoas contrabandeadas não puderem exercer autodeterminação ou entrarem em situação de exploração durante a jornada ou após o seu término (Aronowitz, 2009). Assim, um caso de tráfico de pessoas pode se manifestar apenas após a chegada de uma vítima ao seu destino, não havendo necessariamente no trajeto experiências diferentes das de outros migrantes – tanto regulares como irregulares (Quirk, 2011, p. 224). Ademais, o tráfico de pessoas não deve ser confundido com contrabando de migrantes em função de implicações jurídicas: uma pessoa traficada é sempre vítima, enquanto alguém que utilizou um contrabandista para ingressar

1. O Protocolo de Palermo define o tráfico de pessoas da seguinte forma: “O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos”. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm>.

em um país pode se encontrar em outras condições – migrante indocumentado ou refugiado, por exemplo – a depender da legislação local. O tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes também não devem ser confundidos – ou equiparados – com as redes de ajuda que migrantes acionam para se deslocar em busca de melhores condições de vida. Nesses casos, os arranjos são estabelecidos entre familiares, amigos ou conhecidos, não implicando benefícios financeiros e sendo baseados em relações de afeto e reciprocidade (Piscitelli, 2008).

Contudo, embora o Protocolo de Palermo relativo ao tráfico de pessoas possua, ao final de 2021, 179 Estados-partes, mantém-se um hiato entre a definição jurídica presente no protocolo e as formas pelas quais grupos e organizações definem o fenômeno do tráfico de pessoas na prática – tanto dentro como fora do Estado. Assim, a assinatura e a ratificação do protocolo não implica que vieses e contradições tenham desaparecido de políticas e atitudes de governos e outros atores que trabalham no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Tal como ocorre com outros fenômenos sociais, não existe consenso em torno do que seja o tráfico de pessoas e de como enfrentá-lo, ainda que haja um instrumento jurídico internacional que oferece uma visão universal sobre o problema. Isso decorre de ao menos dois fatores: i) a multidimensionalidade e heterogeneidade do tráfico de pessoas, o que torna qualquer definição potencialmente imprecisa; e ii) a variedade de grupos e organizações que utilizam o termo, frequentemente o redefinindo, ressignificando e reinterpretando de acordo com seus interesses ou perspectivas.

Em parte, a origem desse “problema” está em campanhas e políticas direcionadas ao enfrentamento da chamada “escravidão branca”, termo adotado até o início do século XX e que consistia no (suposto) contrabando de mulheres (sobretudo brancas) para a prostituição. Uma das formas de enfrentá-lo foi por meio de uma ampla mobilização e cooperação internacional, formalizadas no Acordo Internacional para a Supressão do Tráfico de Escravas Brancas (1904) e na Convenção Internacional para a Supressão do Tráfico de Escravas Brancas (1910) (Doezema, 1999; Morcom e Schloenhardt, 2011; Carr *et al.*, 2014). Contudo, em vez de combater a prostituição forçada de mulheres, a “cruzada da escravidão branca” foi impulsionada por pressões de grupos neoabolicionistas, os quais tinham como objetivo proibir a regulamentação da prostituição, ou seja, desejavam que a prostituição se mantivesse como (ou se tornasse) uma atividade ilegal. Foi também causada por um pânico moral relacionado à migração de mulheres brancas e à ideia da “perda da inocência” (Doezema, 1999; Morcom e Schloenhardt, 2011; Carr *et al.*, 2014; Donovan, 2010; Quirk, 2011; Nadelmann, 1990; Pheterson, 1989; Kempadoo, 2005).

O termo “escrava branca” deixou de ser usado em acordos internacionais posteriores, mas algumas de suas interpretações e representações se mantiveram.

Em 1949, foi aprovada a Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e da Prostituição de Outros, que não continha os marcadores de gênero e raça, mas que manteve a associação entre tráfico de pessoas e prostituição. O viés de gênero retornou na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), que reafirmou a conexão entre tráfico de mulheres e prostituição (Bonilla e Mo, 2019, p. 205).

A questão adquiriu aparente neutralidade em termos de gênero, idade, raça, etnia e finalidade do tráfico de pessoas por meio de um dos Protocolos de Palermo. Contudo, a criação do protocolo reacendeu debates em torno da relação entre tráfico de pessoas e prostituição, revelando a existência de divisões profundas acerca da moralidade e legalidade tanto da prostituição como da intermediação do trabalho sexual.

A associação do termo tráfico de pessoas à migração para a prostituição se mantém na prática, ainda que não juridicamente. Essa situação decorre em grande medida de diferentes percepções acerca da moralidade do trabalho sexual. De um lado, grupos neoabolicionistas consideram que a prostituição deve ser suprimida, o que é defendido não apenas por grupos conservadores, mas também por grupos feministas que consideram a prostituição uma instituição do patriarcado ou uma forma de violência contra a mulher (Jeffreys, 1997; 2009; Miriam, 2005; Kempadoo, 2005). Para vários grupos e indivíduos, o tráfico de pessoas é a comoditização dos corpos de mulheres, sendo impossível separar o tráfico de pessoas da prostituição (Jahic e Finckenauer, 2005). Essa perspectiva contribui para a manutenção da associação entre prostituição e tráfico de pessoas, ainda que ela tenha deixado de existir – pelo menos no direito internacional – desde o Protocolo de Palermo (Szörényi, 2014). Uma das principais redes internacionais que adotam essa perspectiva é a Coalizão contra o Tráfico de Mulheres (Coalition Against Trafficking in Women – CATW).

Em contraste, muitos consideram a prostituição um tipo de trabalho e, por esse motivo, defendem a necessidade de direitos trabalhistas e migratórios para profissionais do sexo (Kempadoo, Sanghera e Pattanaik, 2015; Andrijasevic, 2010; Doezema e Kempadoo, 1998; Sharma, 2005; Silva e Blanchette, 2005; Blanchette, Silva e Bento, 2013; Piscitelli, 2007; 2008; Doezema, 2001; 2013). Para estes, a agenda antitráfico não considera as reais necessidades das pessoas frequentemente vitimizadas pelo tráfico. Duas das principais redes que adotam essa perspectiva são a Aliança Global contra o Tráfico de Mulheres (Global Alliance Against Traffic in Women – GAATW) e a Rede Global de Projetos de Trabalho Sexual (Global Network of Sex Work Projects – NSWP). Como exemplo, campanhas que buscam atribuir um perfil às vítimas do tráfico de pessoas frequentemente as apresentam como ingênuas e alheias aos perigos que as esperam em outro país, mas não há

evidência sistemática para tanto, e tais perfis não contribuem para o auxílio às vítimas (Jahic e Finckenauer, 2005, p. 26). Conforme sustenta Andrijasevic (2010, p. 4), a agenda antitráfico não pondera “a complexidade dos desejos e decisões por detrás de projetos migratórios de mulheres, a interdependência entre fatores estruturais e pessoais que mantêm condições de exploração, e as múltiplas posições e formas de identificação de mulheres em relação à prostituição”.

Em estudo realizado nos Estados Unidos, Bonilla e Mo (2019) destacaram que organizações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no país, assim como os maiores veículos de imprensa, confundem o tráfico de pessoas com a prostituição ou o reduzem à exploração sexual de mulheres estrangeiras. Tal perspectiva foi observada junto à opinião pública norte-americana, a qual associa fortemente o tráfico de pessoas ao tráfico internacional de mulheres para a exploração sexual (Bonilla e Mo, 2019). Em grande medida, essa associação é alimentada por um complexo midiático humanitário e reportagens investigativas, bem como documentários e filmes – a exemplo do filme *Para Sempre Lilya* (2002), que se tornou uma ferramenta de divulgação da agenda antitráfico (Lindquist, 2010; 2013).

Essa confusão conceitual ocorre, em parte, em função do trabalho de organizações não governamentais (ONGs) e outros ativistas que consideram o tráfico de pessoas um problema majoritariamente de exploração sexual. A situação também se mantém, em grande medida, pelo fato de que o tráfico de pessoas não é uma questão experimentada diretamente pela população – diferentemente de questões de saúde, educação e habitação, por exemplo –, tornando ONGs e outros atores mais capazes de moldar as percepções da opinião pública (Bonilla e Mo, 2019, p. 209; Potter e Kappeler, 1998; Surette, 1992).

Ademais, o termo tráfico de pessoas é utilizado de forma instrumental para a promoção de políticas que não dizem respeito ao problema ou que possuem uma relação apenas indireta ou tangencial com ele. Uma das mais comuns é sua instrumentalização por campanhas anti-imigração, por meio das quais imigrantes são rejeitados ou criminalizados sob a alegação de serem traficantes ou vítimas do tráfico (Jahic e Finckenauer, 2005). Kempadoo (2005) relaciona o “paradigma hegemônico sobre o tráfico” a posições neoconservadoras de combate à prostituição e imigração indocumentada nos Estados Unidos, argumentando que o Protocolo de Palermo foi instrumentalizado por esses grupos e pessoas. Governos proibiram a entrada de mulheres em seus países ou limitaram a emissão de vistos, por exemplo, sob o argumento de estarem combatendo o tráfico de pessoas (Derks, 2000). Como evidência adicional de que esse viés se mantém em políticas, o governo dos Estados Unidos determina desde 2003 que recursos para o combate ao tráfico de pessoas sejam transferidos para ONGs estrangeiras apenas se estas se opuserem à prostituição. O governo tentou estender essa determinação à transferência de

fundos para ONGs nacionais, o que, no entanto, foi considerado inconstitucional (Silverman e Decker, 2007). Governos podem ainda colocar ênfase no problema do tráfico de pessoas para que não se abordem questões mais profundas, como violência doméstica e desigualdade de gênero. Essas e outras formas de utilização política do termo contribuem para que as realidades da vitimização se percam frente a conflitos políticos e ao atendimento de interesses que não são os das vítimas (Jahic e Finckenauer, 2005).

No caso de profissionais do sexo, uma questão central concerne aos problemas enfrentados para se migrar. Há um viés contra trabalhadores sexuais na concessão de vistos, e uma probabilidade maior de que um agente de fronteira proíba a entrada de uma pessoa “suspeita” de ser trabalhador sexual. A agenda antitráfico pode, assim, oferecer uma narrativa conveniente para se rejeitar a entrada destas pessoas em um país, argumentando-se que elas são – ou podem vir a ser – vítimas do tráfico (NSWP, 2019). Portanto, a frequente imigração indocumentada de trabalhadores sexuais – e mesmo a possibilidade de que venham a ser vítimas do tráfico de pessoas – não é exógena aos obstáculos colocados à sua migração. Esses obstáculos se apresentam mesmo no caso de viagens de curta duração, caso dependam da concessão de vistos ou autorização de entrada. Tais obstáculos impedem a mobilidade de trabalhadores sexuais de uma forma que não ocorre com outras pessoas, e limita a sua participação em redes, eventos e conferências internacionais que visam defender seus interesses (NSWP, 2019).

Também não há evidências de que o tráfico de pessoas seja amplamente praticado por organizações criminosas. O tráfico é comumente “desorganizado” e o traficante em geral é próximo à vítima – em vez de um criminoso especializado (Feingold, 2005; Viuhko, 2018). Contudo, isso não impede que o termo “tráfico de pessoas” seja utilizado como parte de campanhas contra o crime organizado (Jahic e Finckenauer, 2005; Bernstein, 2019), legitimadas e justificadas pela Convenção de Palermo, que enfatiza o enfrentamento à criminalidade organizada. A ênfase em organizações criminosas operando redes de tráfico de pessoas é encontrada em relatórios de governos, organizações internacionais, *think-tanks* e ONGs que trabalham com o tema – aparecendo também em alguns trabalhos acadêmicos (Bajrektarevic, 2000; Aronowitz, 2001; Newman, 2006).

Mahdavi (2011) e Dias (2014; 2015) analisam a maneira pela qual a temática do tráfico de seres humanos se reproduziu internacionalmente e argumentam que o modelo de enfrentamento baseado na repressão ao crime organizado impede que se discuta de maneira mais profunda questões e problemas relativos à mobilidade humana. Uma abordagem semelhante é a de Aradau (2004; 2008), para quem um problema central dos esforços antitráfico é sua lógica securitária. Essa lógica dificulta que pessoas traficadas sejam vistas como vítimas, dado

estarem (supostamente) associadas à migração irregular, a redes de crime organizado ou à prostituição.² Essa perspectiva é reforçada por pesquisas que indicam que a disseminação dos regimes de combate ao tráfico de pessoas – ainda que ancorados em uma linguagem de proteção aos direitos humanos – oferecem escassa proteção às pessoas consideradas vítimas desse crime (Ausserer, 2007; Mahdavi, 2011; Dias, 2015; Blanchette e Silva, 2012; Blanchette, Silva, e Bento, 2013; 2014; Piscitelli, 2007; 2008).

Ademais, embora certamente existam casos de enganação, exploração e prostituição forçada de mulheres, as evidências disponíveis indicam que a migração para o trabalho sexual é um processo mais complexo e variado do que sugerem campanhas de ativistas conservadores e algumas políticas governamentais. Existem múltiplas trajetórias de migração e experiências de trabalhadores, que vão desde as altamente coercitivas e exploradoras até as caracterizadas pelo consentimento informado e intencionalidade por parte do migrante (Weitzer, 2007, p. 454).

Por fim, a associação que a agenda antitráfico comumente faz entre sexualidade e exploração torna o tráfico de pessoas um tema facilmente apropriável por teorias da conspiração, como as de supostas redes de tráfico de crianças (Lowenkron, 2010), tal como observado nos pânico morais do Pizzagate e QAnon.

2 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DO TRÁFICO DE PESSOAS: UMA ANÁLISE DA LITERATURA

O uso frequentemente impreciso e os entendimentos variados do conceito de tráfico de pessoas acabam por influenciar a qualidade dos dados, os quais comumente não representam de forma adequada o fenômeno, realimentando um ciclo de confusão no uso do termo e de dificuldades de diagnóstico e enfrentamento do problema. Dificuldades de medição abundam, com pesquisadores e gestores discordando sobre, por exemplo, quais casos de exploração do trabalho devem ser considerados tráfico de pessoas (Laczko, 2007; Zhang, 2012). Notadamente, qual deveria ser o ponto a partir do qual um trabalhador deve ser classificado como vítima do tráfico de pessoas? Uma pessoa recrutada em uma cidade diferente da sua, que receba um terço de um salário mínimo para trabalhar doze horas diárias e esteja em condições degradantes de trabalho se enquadra em um caso de tráfico de pessoas? Diferenças de contexto (culturais e socioeconômicas, por exemplo) devem ser consideradas? Há ainda diferenças substanciais nas políticas em diferentes países. Em alguns, a exploração do trabalho com salário precário, jornada exaustiva e condições degradantes geralmente envolve trabalhadores estrangeiros (e muitas vezes indocumentados). No Brasil, a estrutura de enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo resulta de uma densa experiência de construção de

2. Agradecemos à Carolina Miranda Futuro por este ponto.

políticas públicas e modos de enfrentamento do problema que têm como foco cidadãos nacionais e o deslocamento interno (Sprandel, 2016).

Na medida em que haja desacordo sobre a definição de tráfico de pessoas entre diferentes países (e mesmo entre agências ou departamentos em um mesmo país), relatórios e dados nacionais não são comparáveis internacionalmente. E, como informações de governos nacionais alimentam relatórios e bases de dados de organizações internacionais, os números globais do tráfico de pessoas são provavelmente enviesados.

Por exemplo, uma das primeiras estimativas sobre o tráfico de pessoas no mundo foi feita por meio do Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias (International Centre for Migration Policy Development – ICMPPD), segundo o qual o tráfico movimentava anualmente entre US\$ 5 e 7 bilhões (Widgren, 1994). No entanto, tal estimativa foi feita com base em dados sobre imigração irregular, erroneamente considerando que casos de contrabando de migrantes eram equivalentes aos de tráfico de pessoas. Outras estimativas presentes em relatórios de governo ou organizações internacionais também não possuem um método de cálculo coerente ou transparente (Jahic e Finckenauer, 2005). A Organização Internacional do Trabalho (OIT) estimou em meados dos anos 2000 que cerca de 1 milhão de pessoas eram traficadas anualmente para fins de exploração sexual no mundo, das quais 98% seriam mulheres (Brasil, 2008, p. 7). Em 2008, a OIT estimou que 2,4 milhões de pessoas submetidas a trabalhos forçados haviam sido vítimas do tráfico de pessoas, das quais 43% eram exploradas sexualmente, estimando ainda que tal mercado movimentava por ano cerca de US\$ 32 bilhões (ILO, 2008). Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC), mesmo esses números expressivos estariam sendo subestimados: na verdade, o tráfico de pessoas movimentaria um número muito maior de pessoas e valores. Uma agregação de dados de governos nacionais levaria à conclusão de que 79% das vítimas do tráfico estariam em condições de exploração sexual (UNODC, 2012). No entanto, se desconhece como tais números foram estimados tanto nacional como internacionalmente, não havendo evidência de que os métodos empregados sejam padronizados ou que exista mesmo algum método confiável de cálculo. O fato de que estimativas variam substancialmente de um ano para outro, assim como entre diferentes agências da Organização das Nações Unidas (ONU), reforça a hipótese de que os dados sobre o tráfico de pessoas são frágeis, como analisado na literatura sobre o assunto (Dias, 2014; 2017; Dias e Vieira, 2019) e como mesmo reconheceu uma ex-integrante do UNODC.³

Dados superestimados criam um ambiente favorável para que a “culpa” por números baixos de investigações ou condenações seja erroneamente atribuída a

3. Entrevista: ex-integrante do UNODC, 13 de fevereiro de 2020.

deficiências de órgãos de segurança ou justiça – e não à realidade de um número baixo de casos ou confusões conceituais. Como exemplo, o UNODC mencionou em 2012 que o baixo número de condenações se devia às deficiências na implementação do que estava previsto no Protocolo de Palermo (UNODC, 2012), o que, no entanto, carece de evidência.

Além disso, o tráfico de pessoas é atividade ilícita e, portanto, oculta (Gozdziak e Collett, 2005). Em tese, identificar as vítimas do tráfico de pessoas poderia ser difícil, pois estas fazem parte de populações com baixa visibilidade (por exemplo, profissionais do sexo, imigrantes indocumentados) ou, ainda, em função de questões éticas que surgem ao se conversar com ou entrevistar as vítimas (Danailova-Trainor e Laczko, 2010; Gould, 2010). No entanto, vítimas de outros crimes – e que também demandam proteção de identidade – frequentemente são identificadas e dados sobre os respectivos crimes são quantificados. Como exemplo, existem dados sobre crianças vítimas de abuso sexual atendidas nos serviços de saúde: seus prontuários existem, suas histórias foram registradas, e a materialidade do delito identificada. Alegar pertencimento a grupos de difícil alcance como justificativa para tornar a vítima de tráfico invisível nas estatísticas – e atribuir o baixo número de investigações e condenações por tráfico de pessoas à invisibilidade do crime e de suas vítimas – não é averiguável nem falseável.

Ademais, pesquisas acadêmicas sobre a prevalência do tráfico de pessoas revelam que a proporção de vítimas para fins que não sejam os sexuais é significativa. Portanto, a equiparação do tráfico de pessoas à exploração sexual não apenas é conceitualmente equivocada como também não encontra amparo nas evidências empíricas disponíveis. Globalmente, e em particular no Brasil, o tráfico para fins de trabalho análogo à escravidão é certamente mais frequente do que aquele para a prostituição (Piscitelli, Landini e Teixeira, 2021). Evidências disso podem ser encontradas em estudos de campo sobre vítimas do tráfico de pessoas e no simples fato de que o mercado de trabalho global é muito maior do que o mercado global de sexo (Feingold, 2005). Algumas das melhores estimativas acerca da frequência do tráfico de pessoas – e da identidade das vítimas – sugerem que o tráfico para fins de exploração sexual não é a forma dominante do crime (Bonilla e Mo, 2019). Além disso, com relação ao tráfico sexual, embora não seja possível medir a proporção de migração voluntária *versus* forçada, a literatura não oferece evidências de que a maioria – ou mesmo parcela significativa das prostitutas – foi traficada (Kempadoo, 2005; Weitzer, 2014; Piscitelli, 2016).

Esses achados empíricos são especialmente importantes, pois parte substancial da literatura sobre tráfico de pessoas se dedica a estudar o tráfico para exploração sexual e/ou o tráfico de mulheres. Em uma revisão sistemática da literatura, Sweileh (2018) identificou que, de 2.044 estudos, mais de um terço era sobre

exploração sexual e 80% dos artigos mais citados eram sobre esse tema. Ou seja, esse tipo de tráfico foi bastante investigado, mas ainda assim não se encontraram evidências de que seria o mais prevalente.⁴

3 MÉTODO E DADOS

Dada a carência de dados confiáveis sobre o tráfico de pessoas no Brasil, adotou-se neste trabalho o método conhecido como *bottom-up* ou *backward mapping*, no qual o foco é sobre pessoas e organizações atuando “na ponta da linha” (Lipsky, 1971; 2010; Elmore, 1979; Hjern, 1982). Nessa abordagem, o pesquisador identifica as redes de atores envolvidos na prestação de serviços, os quais são indagados acerca de seus objetivos, estratégias, atividades e contatos. O foco está, portanto, nas pessoas e organizações que entregam serviços à população. Como referência para a avaliação das políticas e práticas do enfrentamento ao tráfico de pessoas, utilizou-se o documento *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex post* (Brasil, 2018), um guia de avaliação de políticas elaborado pelo governo federal brasileiro.

A pesquisa com fontes primárias se concentrou nas perspectivas e atividades dos atores institucionais e nas informações públicas sobre as políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Foram usadas informações de três tipos de fontes.

- 1) Dados quantitativos, sobretudo os divulgados pelo (atual) Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs), Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETPs), Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs), Ministério da Saúde (MS) e Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT).
- 2) Vinte e cinco entrevistas realizadas com gestores públicos, representantes de organizações internacionais e representantes de grupos da sociedade civil que trabalham (ou trabalharam) no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Alguns desses atores também atuam nas temáticas do trabalho análogo à escravidão ou de outras violações de direitos associadas ao tráfico de pessoas. Foram entrevistados gestores estaduais de 15 Unidades da Federação (UFs) entre as 21 UFs nas quais se criou um NETP, CETP ou equivalente. Um gestor de uma das UFs não autorizou o uso das informações (após a entrevista ter sido realizada). Os gestores das demais UFs foram contatados, mas não responderam.⁵

4. Agradecemos à Carolina Miranda Futuro por este ponto.

5. O termo “gestor” é usado aqui para designar uma pessoa que trabalha na gestão de qualquer etapa (ou de parte de uma etapa) do ciclo de políticas públicas. Nas referências às entrevistas feitas neste livro, usa-se o termo gestor independentemente do gênero da pessoa entrevistada a fim de aumentar a anonimização.

As entrevistas foram realizadas de fevereiro de 2020 a julho de 2021, presencialmente ou em ambiente virtual, tendo sido precedidas de contato por telefone, *e-mail* ou mensagem via WhatsApp. As entrevistas abordaram as atividades realizadas pelo gestor e pela organização da qual ele fazia parte, a relação com outras organizações de enfrentamento ao tráfico de pessoas e a relação entre os agentes institucionais da política e as vítimas, consideradas aqui como o alvo final da política pública. As entrevistas quase sempre contaram com ao menos dois dos autores deste trabalho, os quais garantiram aos entrevistados o direito ao anonimato. Um aspecto fundamental na análise das entrevistas foi considerar os interlocutores como atores cujas experiências, valores morais, crenças pessoais e trajetórias profissionais são importantes para o trabalho por eles desenvolvido. Como a política de enfrentamento ao tráfico de pessoas é em grande medida executada por governos estaduais, as entrevistas com gestores estaduais foram uma importante fonte de informação para se compreender as dinâmicas da chamada “rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas”.

- 3) Decretos, portarias, atas de reuniões dos NETPs, CETPs e do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conatrap), relatórios de atividades dos NETPs e CETPs, relatórios de pesquisas realizadas, financiadas ou apoiadas pelo governo brasileiro, e relatórios de ONGs e organizações internacionais que trabalham no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Essas fontes constituem importantes materiais de pesquisa para quem se dedica à antropologia do Estado, à análise de políticas públicas ou se ocupa de segmentos hegemônicos e de grupos “de cima” (Nader, 2020).

Como fontes secundárias, privilegiamos a bibliografia que resulta de pesquisas empíricas, baseadas em metodologia científica, avaliadas por pares e publicadas em livros e periódicos reconhecidos no campo acadêmico. Trabalhos com uma abordagem etnográfica foram importantes por terem sido realizados em contato direto com vítimas ou potenciais vítimas, agentes de estado e de organismos internacionais, observando os modos como os processos são vividos e negociados pelas vítimas (ou possíveis vítimas) e/ou pelos operadores da política.

4 CONCLUSÕES

A luta contra o tráfico de pessoas possui uma longa trajetória, tendo se iniciado ainda no século XIX na forma do enfrentamento à “escravidão branca”, o qual foi parte de uma cruzada mais ampla em defesa da não regulamentação da prostituição. Esse processo levou à criação de dois acordos internacionais, em 1904

e 1910. Ao longo das décadas seguintes, o termo “escravidão branca” caiu em desuso, e aqueles acordos foram substituídos por tratados que visavam ao enfrentamento do tráfico de pessoas. Contudo, alguns elementos da “cruzada contra a escravidão branca” permaneceram em acordos internacionais posteriores. Um desses foi a associação entre a migração para a prostituição e o tráfico de pessoas, a qual se manteve até a criação do Protocolo de Palermo, em 2000.

O Protocolo de Palermo resultou em grande medida de uma busca por se eliminar indefinições e vieses de acordos anteriores. Contudo, o protocolo não necessariamente levou a mudanças nas abordagens de políticas de governo ou atitudes relacionadas ao tema. O caráter antiprostituição permanece em muitas dessas políticas e no trabalho de algumas organizações da sociedade civil que se dedicam a enfrentar o tráfico de pessoas. Reproduzir esse viés pode também ser conveniente para governos ou grupos interessados em manter ou ampliar políticas antimigratórias, os quais podem rejeitar certos migrantes sob o pretexto de estar combatendo o tráfico de pessoas. Além disso, o protocolo foi aprovado como parte de uma convenção contra o crime organizado e em conjunto com um protocolo que visava ao enfrentamento ao contrabando de migrantes. Esse formato favorece a criação de estruturas de enfrentamento ao tráfico centradas na repressão policial e na justaposição de dois problemas distintos: o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes.

Outro problema reside nas estimativas feitas por governos de países desenvolvidos e organizações internacionais acerca do número de pessoas supostamente traficadas e dos valores envolvidos, as quais são provavelmente exageradas. Evidência disso é o baixo número de condenações mesmo em países que adotaram políticas antitráfico substantivas, como os Estados Unidos. Esse hiato entre estimativas e números reais reforça a tese de que a incidência do tráfico de pessoas é exagerada, e que tal exagero pode em muitos casos ser parte de uma política deliberada de atores que visam ao combate à migração ou à prostituição.

O ESTADO BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

1 O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL: MARCO LEGAL E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Por meio do Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004, o Brasil ratificou o Protocolo de Palermo e, ao fazê-lo, comprometeu-se legalmente a contribuir para o enfrentamento do tráfico internacional de pessoas. Antes mesmo da ratificação do protocolo, o governo brasileiro passou a adotar ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Em 2002, criou o Programa de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos, coordenado pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), e em parte financiado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC). Uma nova versão do mesmo programa foi aprovada em agosto de 2003 (Brasil, 2010). O Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007 incluiu ações voltadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, prevendo a capacitação para profissionais da rede de atenção e a realização de diagnósticos e pesquisas sobre a incidência/prevalência do fenômeno no Brasil. Posteriormente, em 2005, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) promoveu em todas as regiões do Brasil – em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e órgãos do governo federal – uma capacitação para policiais civis, militares, rodoviários e federais voltada ao enfrentamento do tráfico de pessoas. Dessa experiência resultou o manual *Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual* (OIT, 2006).

A partir de 2006, o enfrentamento ao tráfico de pessoas passou a ter como referência a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), aprovada pelo Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006. A PNETP foi dividida em três capítulos, contendo: i) a definição de tráfico de pessoas, tendo como base o Protocolo de Palermo; ii) os princípios e as diretrizes, com foco na prevenção, repressão e atenção às vítimas; e iii) as atribuições e competências de órgãos e entidades públicas das áreas de justiça, segurança pública, relações exteriores, assistência social, proteção e promoção dos direitos da mulher, entre outras. Ainda em 2006, foi realizada a primeira reunião preparatória do grupo de trabalho para elaborar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Elaboraram-se até o momento três desses planos (correspondentes aos períodos 2008-2009, 2013-2016 e

2018-2022), todos seguindo as diretrizes estabelecidas pela PNETP, a qual divide a ação do Estado em três áreas: prevenção; repressão e responsabilização dos autores; e atenção às vítimas (Brasil, 2008). Os planos consideram que o tráfico de pessoas é um crime complexo e multidimensional, e buscam guiar as ações do Estado com base no conceito de tráfico de pessoas tal como definido no Protocolo de Palermo.¹ Foram feitas até o momento duas avaliações de políticas, sendo a primeira relativa ao I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2008-2009) e a segunda ao II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2013-2016) (Brasil, 2010; 2017).

Políticas e programas voltados ao enfrentamento da violência contra a mulher incorporaram a perspectiva do tráfico de pessoas. A I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPMM), em 2004, foi um marco na afirmação dos direitos das mulheres e resultou em propostas para a elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2005), o qual, contudo, não incluiu a temática do tráfico de pessoas entre as ações e metas defendidas. No entanto, essas menções foram incluídas a partir das recomendações da II CNPMM (2007) e do lançamento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2007), o qual fez constar entre seus eixos o enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres. A versão de 2011 mencionou a necessidade de se adotarem ações para coibir o tráfico de mulheres durante os grandes eventos que o país sediaria nos anos seguintes. Esses casos indicam o avanço da pauta do tráfico de pessoas em temáticas afins como modo de cumprir as determinações estabelecidas pelo Protocolo de Palermo.

Contudo, até 2016, o marco legal no Brasil tinha um problema central: a coexistência de duas definições jurídicas do tráfico de pessoas – uma prevista no Protocolo de Palermo (e internalizada na legislação brasileira) e outra prevista no Código Penal. A PNETP e os planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas foram orientados desde a sua concepção pelo Protocolo de Palermo, segundo o qual o “crime é definido concedendo ênfase à coerção ou abuso de situação de vulnerabilidade” (Piscitelli, 2008). Em contraste, a noção jurídica de tráfico de pessoas que orientava o sistema de justiça criminal nacional era em parte associada à intermediação ou facilitação de deslocamentos internacionais ou internos para fins de prostituição, como definiam os arts. nºs 231 e 231-A do Código Penal brasileiro. Pelo art. 231, “promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro”² implicava uma pena de reclusão de

1. O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi aprovado pelo Decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008; o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi aprovado pela Portaria Interministerial nº 634, de 25 de fevereiro de 2013; e o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi aprovado pelo Decreto nº 9.440, de 3 de julho de 2018.

2. Disponível em: <https://www.legjur.com/legislacao/art/dcl_00028481940-231>.

três a oito anos. A mesma prática teria uma pena de dois a seis anos caso ocorresse internamente no Brasil, conforme o art. nº 231-A. A Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016, revogou esses artigos e definiu o tráfico de pessoas no art. nº 149-A do Código Penal. Essa foi a primeira lei brasileira a tratar especificamente do tráfico de pessoas, tanto internacional como doméstico; e sua publicação sem vetos foi um avanço importante na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Crucialmente, essa lei descolou os termos exploração sexual e prostituição. Como resultado, deixou de oferecer mecanismos legais específicos para a restrição à migração de prostitutas ou sua deportação. Ela também delineou com maior precisão as finalidades do crime de tráfico de pessoas: submissão a trabalho análogo à escravidão, servidão, exploração sexual, adoção ilegal e remoção de órgãos. Houve ainda uma alteração na classificação do crime de tráfico de pessoas no Código Penal, o qual passou a fazer parte da relação de crimes contra a liberdade individual (na Seção I – *Crimes contra a liberdade pessoal*), deixando de ser considerado um crime contra a dignidade sexual. Além disso, o capítulo IV – que trata da proteção e da assistência às vítimas – ampliou a ênfase na proteção às vítimas e alterou a Lei nº 6.815, de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), passando a garantir a regularização do *status* migratório (por meio da concessão de visto ou residência permanente) às vítimas do tráfico de pessoas e seus familiares. Por fim, a partir da harmonização da lei brasileira com o Protocolo de Palermo, passou-se a exigir algum tipo de coerção, fraude ou violência para que o delito fosse caracterizado.

Para além de políticas e mudanças legais, foram criados departamentos ou comitês especializados nos governos federal e estaduais, analisados a seguir.

1.1 Arranjos institucionais no governo federal

No governo federal, foram três as principais inovações: i) criação de um arranjo institucional no (atual) Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), situado na Coordenação-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes; ii) criação de um arranjo na Polícia Federal, atualmente situado no Serviço de Repressão ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes (subordinado à Divisão de Repressão a Crimes contra Direitos Humanos); e iii) criação do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conatrap).

Observa-se que tanto no MJSP como na Polícia Federal o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes são enfrentados em conjunto. Embora isso não implique necessariamente um problema, a combinação dessas duas atividades pode ter como consequência indireta a imposição de restrições ao direito à migração – legitimada pela agenda antitráfico. Trata-se de uma prática adotada em outros países, onde o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes são justapostos como forma de conferir legitimidade a políticas antimigratórias. Ou seja, a rejeição de

migrantes de certos grupos é justificada pela necessidade de se reprimir o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas, tal como observado na fronteira entre Estados Unidos e México (Brysk e Choi-Fitzpatrick, 2012, p. 79).

As polícias brasileiras devem, é claro, monitorar o problema do contrabando de migrantes (e do tráfico de pessoas) e reprimir crimes, mas o Estado deve respeitar o direito à migração de cidadãos brasileiros e estrangeiros. Operações de repressão ao contrabando de migrantes são frequentemente solicitadas à Polícia Federal por forças policiais estrangeiras,³ mas estas devem ser consideradas com cautela. O objetivo é que o Estado brasileiro não seja utilizado instrumentalmente por políticas antimigratórias de países desenvolvidos e acabe, assim, por limitar (ao invés de garantir) o direito à migração. Recomenda-se, ainda, que o Estado brasileiro considere que cidadãos brasileiros recorrem a contrabandistas de migrantes – ou outros intermediários – em função da ausência de alternativas que possibilitem sua entrada regular em outros países.

O Conatrap, por sua vez, foi criado em 2013 pelo Decreto nº 7.901, congregando órgãos de governo e da sociedade civil, sendo um dos resultados do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Desde meados dos anos 2000, grupos na sociedade civil – por exemplo, a Rede Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos – e no Estado – por exemplo, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) – já defendiam a sua criação a fim de que houvesse um órgão de participação e controle social no âmbito do enfrentamento ao tráfico de pessoas.⁴ O objetivo do Conatrap é propor ações de gestão e implementação das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, além de contribuir para o fortalecimento de uma rede de enfrentamento do problema. Conforme previsto na sua criação, o Conatrap possuía sete representantes de órgãos de governo, sete da sociedade civil e dez de colegiados de áreas correlatas. Era, assim, um espaço de representação paritária, visto que o número de integrantes de órgãos de governo e sociedade civil era equivalente. Em 2019, o Conatrap passou a ser regido pelo Decreto nº 9.833, a partir de quando passou a ser composto por quatro representantes de órgãos de governo e três da sociedade civil. Tal mudança tornou o Conatrap um espaço não paritário de representação. A sua composição ao longo do tempo é apresentada no quadro 1, observando-se a redução no número de representantes da sociedade civil a partir de 2020, assim como o fim da participação de colegiados, Núcleos de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs), Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETPs) e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs).

3. Entrevista: integrante da Polícia Federal – Brasília, 14 de fevereiro de 2020.

4. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Mato Grosso do Sul, 17 de março de 2021.

QUADRO 1
Membros do Contrap (2014-2022)

	2014-2015	2016-2017	2018	2019	2020-2022
Governo	Secretaria Nacional de Justiça				
	Secretaria Nacional de Segurança Pública			-	
	Polícia Federal				
	PRF				
	Secretaria de Políticas para as Mulheres (ou órgãos que a sucederam)			Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	
	Secretaria de Direitos Humanos (ou órgãos que a sucederam)				
	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome			Ministério da Cidadania	
	-			Ministério das Relações Exteriores	
Sociedade civil	Associação de Travestis, Transexuais e Transgêneros de Goiás (Astral)				The Justice Movement e The 27 Million
	Davida		Núcleo de Estudos de Gênero Pagu da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)		Instituto Ecovida
	Sociedade da Defesa dos Direitos Sexuais da Amazônia (Sodireitos)		Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (Asbrad)		
	Instituto Aliança com o Adolescente		Centro de Apoio Pastoral do Migrante (Cami)		-
	Projeto Trama		Instituto Migrações e Direitos Humanos		
	Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos		Projeto Resgate		
	Universidade Tiradentes		Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)		
	-			Jovens com uma Missão (Jocum)	

(Continua)

(Continuação)

	2014-2015	2016-2017	2018	2019	2020-2022
Colegiados	Conselho Nacional de Assistência Social				
	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente				
	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher				
	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo				
	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial				
	Conselho Nacional de Imigração				
	Conselho Nacional de Saúde				
	Conselho Nacional de Turismo				
	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais				
	Conselho Nacional de Segurança Pública				
NETPs e PAAHMs	São Paulo; Ceará (suplente)	São Paulo; Pará (suplente)	Pernambuco; Pará (suplente)		
Indicados por CETPs	Asbrad		Jocum		

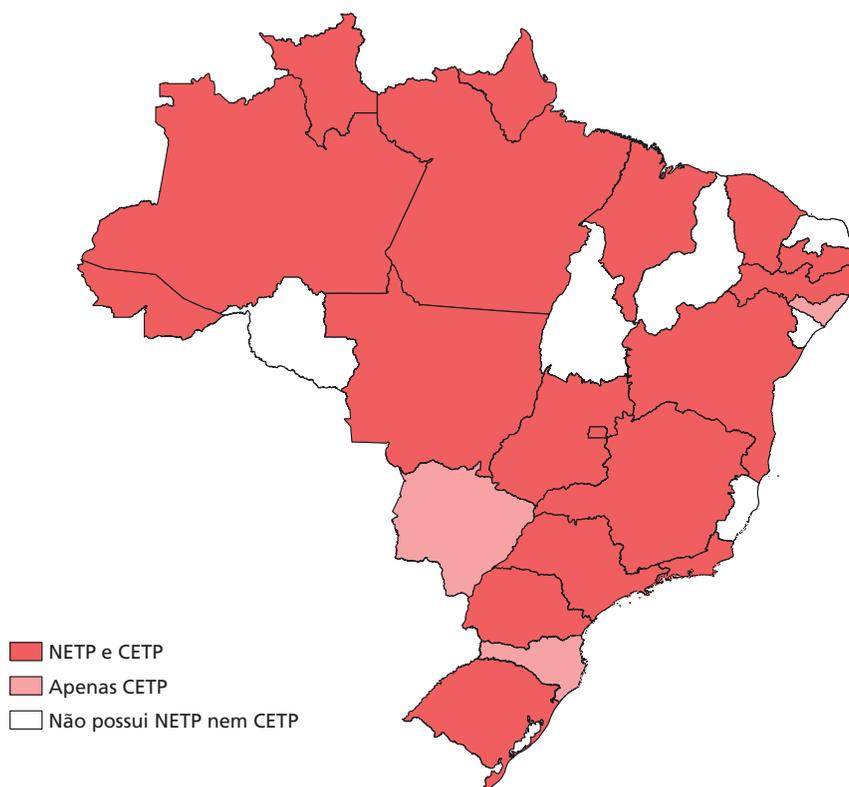
Fonte: *Diário Oficial da União*, vários anos.
Elaboração dos autores.

Para além do Executivo Federal, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criou em 2015 o Fórum Nacional do Poder Judiciário para Monitoramento e Efetividade das Demandas Relacionadas à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas (Fontet). Diferentemente do arranjo criado pelo Poder Executivo, partiu-se desde o início de uma abordagem que combina o enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão com o enfrentamento ao tráfico de pessoas. O objetivo desse fórum é acompanhar processos judiciais, produzir dados e estudos e facilitar a cooperação entre integrantes do Poder Judiciário – e destes com outros atores (CNJ, 2015). Com base nessa iniciativa, foram também criados os Comitês Estaduais de Enfrentamento à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas, os quais existem atualmente em todas as Unidades da Federação (UFs) (CNJ, 2021). Os membros do Fontet são todos do Poder Judiciário e/ou integrantes do CNJ, enquanto os dos comitês estaduais são todos do Judiciário. Trata-se, portanto, de um espaço sobretudo interno ao Poder Judiciário, visto não haver a participação de pessoas de outros poderes ou organizações da sociedade civil.

1.2 Arranjos institucionais nos governos estaduais

A execução da PNETP é em grande medida delegada aos estados, onde ocorreram três inovações principais: i) criação dos NETPs; ii) criação dos CETPs; e iii) criação dos PAAHMs. Os primeiros NETPs e CETPs foram criados em meados dos anos 2000 e posteriormente estendidos para outras UFs. A figura 1 apresenta as UFs que possuem NETPs e/ou CETPs e o quadro 2 contém as suas datas de criação.⁵

FIGURA 1
NETPs e CETPs



Elaboração dos autores.

Obs.: Para a elaboração da figura, foi utilizado QGIS 3;16;13.

5. Apenas um município no Brasil possui um NETP: o de Ipojuca, Pernambuco, onde se localiza Porto de Galinhas.

QUADRO 2

NETPs e CETPs: datas de criação

UF	NETP	CETP
AC	11/2009	6/2015
AL	-	9/2013
AM	11/2010	10/2014
AP	3/2012	4/2013
BA	3/2011	12/2007
CE	9/2011	3/2006
DF	8/2017	11/2011
ES	-	-
GO	6/2008	5/2012
MA	9/2015	9/2015
MG	8/2012	12/2012
MS	-	7/2008
MT	12/2016	2/2012
PA	6/2008	5/2013
PB	8/2009	7/2016
PE	9/2011	7/2003 ¹
PI	-	-
PR	02/2013	4/2013
RJ	12/2008	11/2011
RN	-	-
RO	-	-
RR	5/2016	2/2013
RS	2/2013	10/2012
SC	-	11/2019 ²
SE	-	-
SP	3/2008	3/2009
TO	-	-

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ O primeiro comitê foi instituído pelo Decreto nº 25.594, de 1º de julho de 2003, no âmbito do Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos. Este foi revogado pelo Decreto nº 37.069, de 2 de setembro de 2011, que criou o CETP.

² À diferença de outras UFs, criou-se em Santa Catarina o Fórum de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, envolvendo Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Federal (MPF), PRF, Polícia Federal, Secretaria de Desenvolvimento Social, Polícia Civil, Polícia Militar e Defensoria Pública da União (DPU).

Obs.: Os traços indicam que NETPs ou CETPs não existem ou que não se encontraram registros de sua criação em documentos oficiais.

O funcionamento dos NETPs passou a ser regulado em 2009 por meio da Portaria nº 31/2009 da SNJ (alterada pela Portaria nº 41). A criação dos NETPs resultou em grande medida da combinação de esforços de governos estaduais e do governo federal, o qual contribuiu com recursos e apoio técnico para a sua criação.

A função dos NETPs e CETPs é a de ser um ponto nodal de uma rede estadual de instituições de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Dessa forma, com a criação dos NETPs e CETPs, a função do Ministério da Justiça passou a ser a de articular uma “rede de redes”, facilitando contatos entre integrantes de redes de diferentes estados. Atualmente, existem NETPs ou CETPs em 21 UFs. Para fins de referência, o quadro 3 apresenta os nomes de todos os NETPs e CETPs, assim como os órgãos aos quais eles estavam vinculados ou subordinados (ao final de 2021).

QUADRO 3
NETPs e CETPs: nomenclatura e vinculação institucional

UF	NETP	Órgão de vinculação ou subordinação do NETP	CETP	Órgão de vinculação ou subordinação do CETP
AC	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Acre	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Acre	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Acre	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Acre
AL	-	-	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Alagoas	Secretaria da Mulher e dos Direitos Humanos do Estado de Alagoas
AM	Gerência de Migrações, Refúgio e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo do Estado do Amazonas	Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania	Comitê Intersetorial de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Atenção aos Refugiados e Migrantes do Estado do Amazonas	Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania
AP ¹	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Amapá	Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública do Estado do Amapá	-	-
BA	Coordenação de Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo do Estado da Bahia	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado da Bahia	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
CE	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Ceará	Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Ceará	Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos
DF	Gerência de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Apoio ao Migrante	Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania	Comitê Distrital de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Distrito Federal	Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania
ES	-	-	-	-
GO	Comissão Executiva de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Goiás	Secretaria de Desenvolvimento Social de Goiás	Comitê Interinstitucional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Goiás	Secretaria de Desenvolvimento Social de Goiás
MA	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Maranhão	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Maranhão	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular

(Continua)

(Continuação)

UF	NETP	Órgão de vinculação ou subordinação do NETP	CETP	Órgão de vinculação ou subordinação do CETP
MG	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Minas Gerais	Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania	Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação ao Trabalho Escravo	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
MS	-	-	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Mato Grosso do Sul	Casa da Assistência Social e da Cidadania
MT	Núcleo Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Mato Grosso	Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania	Comitê Estadual de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Mato Grosso	Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente
PA	Coordenadoria de Política de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas do Estado do Pará	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Pará	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos
PB	Núcleo Estadual de Enfrentamento ao Tráfico e Desaparecimento de Pessoas da Paraíba	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico e Desaparecimento de Pessoas da Paraíba	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba
PE	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Pernambuco	Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Pernambuco	Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco
PI	-	-	-	-
PR	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Paraná	Secretaria da Justiça, Família e Trabalho	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Paraná	Secretaria da Justiça, Família e Trabalho
RJ	Núcleo Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação ao Trabalho Escravo do Estado do Rio de Janeiro	Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos do Rio de Janeiro	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo do Estado do Rio de Janeiro	Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos do Rio de Janeiro
RN	-	-	-	-
RO	-	-	-	-
RR	Núcleo de Promoção, Prevenção e Atendimento às Vítimas de Tráfico de Pessoas	Procuradoria Especial da Mulher da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Abuso, Exploração Sexual e Tráfico de Crianças e Adolescentes do Estado de Roraima	-
RS	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul	Secretaria da Segurança Pública do Rio Grande do Sul	Comitê de Atenção aos Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul	Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos

(Continua)

(Continuação)

UF	NETP	Órgão de vinculação ou subordinação do NETP	CETP	Órgão de vinculação ou subordinação do CETP
SC	-	-	Fórum de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Estado de Santa Catarina	MPT, MPF, PRF, Polícia Federal, Secretaria de Desenvolvimento Social, Polícia Civil, Polícia Militar e DPU
SE	-	-	-	-
SP	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de São Paulo	Secretaria da Justiça e Cidadania	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	Secretaria da Justiça e Cidadania
TO	-	-	-	-

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Não há informação pública recente disponível sobre o CETP deste estado.

Obs.: Os traços indicam que NETPs ou CETPs não existem ou que não se encontraram informações em documentos oficiais.

Os NETPs também teriam a função de articular a criação do que viriam a ser os Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs), previstos no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Os PAAHMs têm como objetivo atender pessoas deportadas e não admitidas, com foco na identificação de possíveis vítimas do tráfico de pessoas e no encaminhamento para organizações que trabalham no apoio às vítimas. Os PAAHMs funcionam em locais de entrada/saída do Brasil ou nos quais há – ao menos em tese – um fluxo elevado de migrantes, deportados ou não admitidos. Os PAAHMs devem ter uma equipe interdisciplinar e oferecer um atendimento humanizado, propiciando – caso necessário – o acolhimento por membros da rede local de atendimento com a qual os PAAHMs trabalham. Ao final de 2020, haviam sido criados dezenove PAAHMs no país, dos quais quatorze no Amazonas, conforme o quadro 4. Muitos deles, contudo, não se encontram ativos.

QUADRO 4
PAAHMs no Brasil: distribuição e data de criação

UF	Município	Local	Data de criação	Status
AM	Manaus	Aeroporto internacional	10/2015	Em funcionamento
		Terminal rodoviário	3/2012	Em funcionamento
		Porto de Manaus	7/2014	Não está em funcionamento
		Porto da Ceasa	1/2010	Em funcionamento
	Itacoatiara	Terminal hidrovial	4/2012	Em funcionamento
	Parintins	Terminal hidrovial	6/2012	Em funcionamento
	Tabatinga	-	9/2013	Não está em funcionamento
	São Gabriel da Cachoeira	-	9/2014	Não está em funcionamento
	Presidente Figueiredo	-	8/2014	Não está em funcionamento
	Novo Airão	-	12/2014	Não está em funcionamento
	Manacapuru	Terminal rodoviário	5/2012	Não está em funcionamento
	Humaitá	Terminal hidrovial	6/2012	Não está em funcionamento
	Coari	Terminal hidrovial	12/2012	Não está em funcionamento
	Irlanduba	Secretaria de Segurança Pública	12/2014	Não está em funcionamento
PA	Belém	Aeroporto internacional	7/2009	Em funcionamento
CE ¹	Fortaleza	Aeroporto internacional	9/2011	Em funcionamento
MG	Belo Horizonte	Aeroporto internacional	-	Não foi implementado, mantendo-se apenas como projeto
RJ	Rio de Janeiro	Aeroporto internacional	11/2020	Em funcionamento
SP	São Paulo	Aeroporto internacional	3/2010	Em funcionamento

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Inicialmente inaugurado em 2006, e reinaugurado em 2011.

Obs.: Os traços indicam que não se encontraram informações em documentos oficiais.

Uma outra característica da política é a ausência de um modelo lógico, uma questão examinada na próxima seção.

2 A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL TEM UM MODELO LÓGICO?

Existe um modelo lógico para as ações do Estado no enfrentamento ao tráfico de pessoas? Um modelo lógico é importante, pois ele desempenha múltiplas funções, quais sejam:

- esclarecer o que se espera do programa, identificando objetivos, recursos, ações, resultados e relações causais;
- contribuir para gerar referências para avaliações *a posteriori*;

- estabelecer indicadores de desempenho;
- explorar a realidade de implementação do programa;
- avaliar a capacidade de mensuração do desempenho e alcance dos objetivos planejados; e
- auxiliar na tomada de decisão e realizar avaliação intensiva (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2007).

Ademais, o modelo lógico permite a comunicação do objetivo principal do programa, apresentando os produtos e efeitos desejados; demonstra a consistência lógica do programa, auxiliando na identificação de lacunas e efeitos não realizáveis; e permite identificar as questões de avaliação que devem ser elaboradas e as medidas de desempenho a serem adotadas. O modelo lógico também auxilia na identificação das medidas fundamentais para se atingir os objetivos, assim como as que são redundantes ou têm ligações inconsistentes com os objetivos do programa. Facilita ainda o monitoramento da implementação do programa ao gerar um plano definido para o seu acompanhamento, direcionando, assim, a execução das atividades de avaliação da política pública. Por fim, o modelo lógico define as responsabilidades, melhora o planejamento, facilita o entendimento comum sobre o problema a se resolver e fomenta uma discussão focada nos objetivos, resultados esperados e processos para atingi-los (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2007).

O modelo lógico explícita – e por vezes se confunde com – a teoria do programa, ou teoria de mudança. A avaliação teórica de um programa visa mapear a cadeia de causalidade do programa avaliado de modo a identificar e esclarecer os pressupostos que sustentam os processos adotados, com vistas a alcançar os impactos pretendidos. Em outras palavras, a teoria do programa é a concepção lógica do que deve ser feito para que se alcancem os benefícios sociais almejados. Desta forma, uma teoria do programa mal formulada pode resultar em um programa que não produz os efeitos desejados, ainda que bem-implementado.

Contudo, não existe um modelo lógico propriamente dito para a PNETP, o que é um obstáculo ao monitoramento e à avaliação tanto da PNETP como dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Ainda assim, é possível deduzir um modelo lógico (de forma simples e aproximada) da PNETP como tendo os seguintes componentes.

2.1 Insumos

No MJSP, que é o principal órgão público implementador da política, há recursos orçamentários finalísticos próprios (por exemplo, cerca de R\$ 281 mil em 2019).⁶

6. Disponível em: <<https://bit.ly/35U012N>>.

A política conta ainda com recursos de outros ministérios e recursos externos, como os oriundos do UNODC, do programa TRACK4TIP, assim como recursos de governos estaduais e, em alguma medida, municipais.

2.2 Processos

A PNETP estabelece três amplas linhas de ação: prevenção ao tráfico de pessoas; repressão e responsabilização de seus autores; e atenção às vítimas. O art. 5 da PNETP estabelece as seguintes diretrizes específicas de *prevenção* ao tráfico de pessoas:

- implementação de medidas preventivas nas políticas públicas, de maneira integrada e intersetorial, nas áreas de saúde, educação, trabalho, segurança, justiça, turismo, assistência social, desenvolvimento rural, esportes, comunicação, cultura, direitos humanos, entre outras;
- apoio e realização de campanhas socioeducativas e de conscientização nos âmbitos internacional, nacional, regional e local, considerando as diferentes realidades e linguagens;
- monitoramento e avaliação de campanhas com a participação da sociedade civil;
- apoio à mobilização social e fortalecimento da sociedade civil; e
- fortalecimento dos projetos já existentes e fomento à criação de novos projetos de prevenção ao tráfico de pessoas (Brasil, 2008).

De acordo com o art. 6 da PNETP, as diretrizes de *repressão* ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores são as seguintes:

- cooperação entre órgãos policiais nacionais e internacionais;
- cooperação jurídica internacional;
- sigilo dos procedimentos judiciais e administrativos, nos termos da lei; e
- integração com políticas e ações de repressão e responsabilização dos autores de crimes correlatos.

As diretrizes de *atenção às vítimas* do tráfico de pessoas são oferecidas pelo art. 7:

- proteção e assistência jurídica, social e de saúde às vítimas diretas e indiretas do tráfico de pessoas;
- assistência consular às vítimas diretas e indiretas do tráfico de pessoas, independentemente de sua situação migratória e ocupação;
- acolhimento e abrigo provisório das vítimas;

- reinserção social com a garantia de acesso à educação, à cultura, à formação profissional e ao trabalho para as vítimas;
- reinserção familiar e comunitária de crianças e adolescentes vítimas do tráfico de pessoas;
- atenção às necessidades específicas das vítimas, com especial zelo por questões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, raça, religião, faixa etária, situação migratória, atuação profissional ou outro *status*;
- proteção da intimidade e da identidade das vítimas; e
- levantamento, mapeamento, atualização e divulgação de informações sobre instituições governamentais e não governamentais situadas no Brasil e no exterior que prestam assistência às vítimas.

2.3 Produtos

Desenvolver e implementar a PNETP (Brasil, 2018).

2.4 Resultados

Gestão da política e da informação relativa a ela, capacitação, responsabilização dos autores, assistência à vítima e prevenção e conscientização pública (Brasil, 2018).

2.5 Impactos

No âmbito da prevenção, o objetivo da política é reduzir a vulnerabilidade de potenciais vítimas do tráfico de pessoas e engendrar políticas públicas adequadas para tratar as suas causas estruturais. No que concerne à repressão ao tráfico de pessoas e à responsabilização dos seus autores, a política visa ao tratamento justo, seguro e não discriminatório na reinserção social, na adequada assistência consular, na proteção especial e no acesso à justiça. Com relação às vítimas, incluem-se também estrangeiros traficados para o território nacional – haja vista ser o Brasil um país de destino, trânsito e origem de vítimas do tráfico. Por fim, no que tange à repressão e à responsabilização, o objetivo da política é o de fiscalização contínua, controle e investigação, considerando seus aspectos penais e trabalhistas, nacionais e internacionais (Brasil, 2008).

3 CONCLUSÕES

Este capítulo mapeia o marco legal e os arranjos institucionais de combate ao tráfico de pessoas no Brasil. Estes não são politicamente neutros, e refletem necessariamente determinadas concepções do que seja o tráfico de pessoas, bem como do formato e dos objetivos das políticas públicas que buscam combatê-lo.

As instituições e políticas públicas governamentais brasileiras que combatem o tráfico de pessoas respondem fundamentalmente à necessidade de cumprimento do Protocolo de Palermo – embora não se limitando ao tráfico internacional – e ao concomitante avanço político da campanha antitráfico. Elas se sobrepõem a outros arranjos institucionais, como os de combate ao trabalho análogo à escravidão, proteção de crianças e adolescentes, e proteção a mulheres. O marco legal do combate ao tráfico de pessoas no Brasil também se sobrepôs ao Código Penal brasileiro até 2016. Subsequentemente, a separação legal entre exploração sexual e prostituição por meio da Lei nº 13.344 contribuiu para o combate à criminalização da migração de prostitutas. Contudo, o enfrentamento conjunto do tráfico de pessoas e do contrabando de migrantes no MJSP e na Polícia Federal pode contribuir para a repressão da imigração de grupos específicos, e para a violação de seus direitos.

Os CETPs, NETPs e PAAHMs constituem a linha de frente do combate ao tráfico de pessoas no Brasil e revelam o caráter descentralizado do arranjo institucional brasileiro nessa área. Contudo, é também notável o grau de variação em termos de funções, atividades prioritárias, composição e mesmo existência dessas estruturas estaduais. Isso revela o alto grau de autonomia dos estados para determinar suas próprias práticas de combate ao tráfico de pessoas, geralmente à revelia da União ou sem contar com maior orientação ou coordenação por parte desta. A política também carece de um modelo lógico, o que constitui evidência de falta de rigor na elaboração da PNETP. Não obstante, buscamos deduzir esse modelo lógico a partir das informações disponíveis sobre a PNETP.

Também não há indicadores estabelecidos para avaliar a PNETP ou os planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas; e tais indicadores nem poderiam ser operacionalizados, tendo em vista a precariedade dos dados disponíveis. Como analisado no próximo capítulo, não há bases de dados construídas com essa finalidade e estabelecidas a partir do cruzamento dos casos investigados, casos suspeitos, condenações e denúncias.

DADOS SOBRE O TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

1 COMO SE PRODUZEM DADOS SOBRE O TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL? UMA ANÁLISE DE TRÊS PROJETOS DE PESQUISA

Para que uma política possa ser efetiva, é preciso que se conheçam (ao menos de forma aproximada) as características e dinâmicas do objeto da política. Mas em que medida esse critério é atendido de forma satisfatória no que concerne ao tráfico de pessoas no Brasil?

As políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil foram, em grande medida, subsidiadas por abordagens, dados e resultados de três pesquisas. Essas pesquisas foram financiadas ou apoiadas pelo Ministério da Justiça, servindo como referência teórica e empírica para fundamentar as ações de governo. Contudo, conforme analisado nas próximas subseções, essas pesquisas não oferecem subsídios para indicar a real dimensão do tráfico de pessoas no Brasil, nem ao menos de forma aproximada.

1.1 *Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial (Pestraf)*

As políticas antitráfico no Brasil foram em grande medida elaboradas com base nos dados e resultados gerados pela Pestraf (Leal e Leal, 2002). Essa pesquisa contribuiu para a criação e a difusão de percepções e discursos que nortearam a discussão sobre o tráfico de pessoas no Brasil, e que ainda permanecem influentes.

A Pestraf não foi apenas um típico projeto de pesquisa: ela deu início ao movimento antitráfico no Brasil (Silva e Blanchette, 2015),¹ influenciando políticas não apenas pelos seus resultados, mas também pela rede que ela criou. A pesquisa envolveu 32 organizações e 62 pesquisadores atuando em todas as 27 Unidades da Federação (UFs) do país, recebendo financiamento ou apoio técnico dos seguintes órgãos: Organização Internacional do Trabalho (OIT); Partners of the Americas, da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency

1. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP), o Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETP) ou órgão equivalente – Mato Grosso do Sul, 17 de março de 2021.

for International Development – Usaid); Save the Children; International Human Rights Law Institute, da Universidade DePaul; World Childhood Foundation (WCF); e Ministério da Justiça do Brasil. Ao envolver diversas organizações de Estado e da sociedade civil no Brasil e no exterior, a Pestraf criou uma rede de ativistas e pesquisadores dedicados a enfrentar o tráfico de pessoas no país. E essa rede foi central na difusão do que Snajdr (2013) chama de “narrativa mestra” do tráfico de pessoas, segundo a qual este problema ocorre em grande e crescente escala, e deve ser enfrentado por meio de uma combinação de leis mais rígidas e apoio a grupos da sociedade civil.

A Pestraf, contudo, careceu de uma explicação transparente acerca de sua metodologia (Blanchette e Silva, 2012; Silva, Blanchette e Bento, 2014; Teixeira *et al.*, 2016). Dados foram coletados em notícias de jornais, porém não se especificaram as fontes utilizadas, a maneira como os dados foram identificados, os critérios de busca, os descritores e a forma de tratamento dos dados (Gosuen, 2017). Um exemplo são as supostas “rotas” do tráfico de pessoas no Brasil. Na Pestraf, foram identificadas 241 rotas, considerando-se que essas eram caminhos traçados por pessoas com o objetivo de se chegar a um destino planejado (Leal e Leal, 2002). No entanto, tal levantamento ocorreu com base em informações reunidas a partir de matérias jornalísticas e utilizando-se de critérios pouco claros (Gosuen, 2017). Ademais, a “validação” do número de rotas foi realizada não a partir de uma análise criteriosa dos resultados, mas sim pela incorporação e divulgação do dado pela Organização das Nações Unidas (ONU) – que, assim, o tornou “oficial”. O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) incluiu essa informação no relatório *The Globalization of Crime* (UNODC, 2010), por exemplo, e o retorno de tal informação ao Brasil ocorreu em parte via notícias de jornais – a exemplo de matéria publicada na *Folha de S. Paulo*, que informou que “o UNODC identificou 241 rotas envolvendo brasileiros” (Rizzo, 2012). Esse processo transformou a hipótese não comprovada de que mulheres brasileiras estariam sendo traficadas em larga escala para o exterior em um “fato” demonstrado e oficial.

Pesquisas e relatórios posteriores fundamentaram-se em dados da Pestraf. Um deles foi um relatório de pesquisa publicado pela OIT e pelo Ministério da Justiça, o qual teve como objetivo identificar os perfis dos autores e vítimas do tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual (Colares, 2004). A pesquisa foi baseada em 22 processos judiciais da Justiça Federal e 14 inquéritos da Polícia Federal instaurados entre 2000 e 2003, e reuniu informações dos estados de Ceará, Goiás, Rio de Janeiro e São Paulo. O estudo citou a Pestraf e reforçou o foco já então dominante no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: a criminalização da migração para a prostituição, a qual resultou, em parte, de uma confusão conceitual entre tráfico de pessoas, exploração sexual e migração

para a prostituição. Uma perspectiva semelhante consta em um relatório publicado posteriormente pela OIT (2006, p. 19).

Levantamento do Ministério da Justiça, realizado no âmbito de projeto implementado com o UNODC, apurou que os estados em que a situação é mais grave são Ceará, São Paulo e Rio de Janeiro, por serem os principais pontos de saída do país, e Goiás. No caso deste último, onde o aliciamento acontece principalmente no interior, profissionais que atuam no enfrentamento ao tráfico de pessoas acreditam que as organizações criminosas se interessam pela mulher goiana pelo fato de seu biótipo ser atraente aos clientes de serviços sexuais na Europa.

Em síntese, a partir da consolidação da Pestraf como fonte considerada confiável, construiu-se a premissa de que:

- o Brasil seria um exportador de vítimas do tráfico;
- a Europa seria um de seus principais destinos;
- mulheres traficadas para fins de exploração sexual vinham sobretudo de certas regiões do país; e
- haveria “biótipos” desejados na Europa.

1.2 Jornadas Transatlânticas: uma pesquisa exploratória sobre tráfico de seres humanos do Brasil para Itália e Portugal

O estudo *Jornadas Transatlânticas: uma pesquisa exploratória sobre tráfico de seres humanos do Brasil para Itália e Portugal* (Brasil e ICMPD, 2011) teve como premissa o fato de que o Brasil era um país de origem significativa de mulheres e transexuais traficadas para fins de exploração sexual e de homens traficados para fins de exploração laboral. Muito embora reconhecesse a insuficiência de dados, a obra afirmou que as supostas vítimas provinham dos estados de Goiás, Minas Gerais e São Paulo.

A parte da pesquisa realizada na Itália foi coordenada pela organização não governamental (ONG) Associazione On the Road e teve como principal fonte um conjunto de entrevistas realizadas com 21 mulheres transexuais e travestis brasileiras. Contudo, a pesquisa foi enviesada por uma confusão conceitual entre tráfico de pessoas, exploração sexual e prostituição, além de não ter considerado pesquisas previamente conduzidas com travestis e transexuais. Essas pesquisas indicavam uma maior complexidade do fenômeno a ser estudado, orientado por um arranjo migratório baseado na “ajuda” (Piscitelli, 2008; Assis, 2004), a qual organizava o deslocamento para o exercício do trabalho sexual na Europa (Teixeira, 2008; 2011; Carrijo, 2011; 2012; Pelúcio, 2009; 2010). Em estudo etnográfico, Piscitelli (2008) demonstrou que mulheres que saíam do Brasil para exercer a prostituição no exterior utilizavam-se sobretudo de redes sociais em seus deslocamentos.

Seguindo o padrão de outros migrantes brasileiros, essas pessoas acionaram redes sociais para sair do país e se inserir em outro, não necessariamente grupos criminosos

organizados, (...) mas todo tipo de redes, incluindo parentes, amigos, vizinhos, conhecidos. Através dessas redes obtiveram informações e ajuda para partir, para chegar, para obter abrigo e integrar-se em algum nicho do mercado de trabalho.

Esse fato foi mesmo reconhecido em documento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): “Os aliciadores, homens e mulheres, são, na maioria das vezes, pessoas que fazem parte do círculo de amizades da vítima ou de membros da família”.² Ademais, há ampla pesquisa empírica detalhando as formas pelas quais profissionais do sexo migram e trabalham, demonstrando o hiato entre os discursos oficiais sobre tráfico de pessoas e as experiências vividas por pessoas reais – em locais tão diversos como Índia, Noruega e Tailândia (Bernstein, 2019; Cheng, 2011; Shah, 2014; Jacobsen e Skilbrei, 2010).³

A pesquisa *Jornadas Transatlânticas* também não considerou o fato de que as pessoas entrevistadas estavam inseridas em serviços de proteção às vítimas, pelos quais era possível obter visto de permanência no país, condicionado ao seu *status* de vítima do tráfico de pessoas. Essa condição constitui potencial fonte de viés e limitação para se estabelecerem generalizações sobre o fenômeno do tráfico de pessoas.

Ademais, a pesquisa concluiu, sem amparo em evidências empíricas, que o recrutamento de mulheres transexuais e travestis no Brasil deixava de ocorrer nas grandes cidades do Sudeste e migrava para a região Nordeste. Essa tendência seria similar à observada na Europa, onde haveria um “esgotamento” das grandes cidades de certas regiões como fonte de pessoas traficadas. Além disso, apesar de reconhecer que o mercado sexual não seria necessariamente o destino de todas as vítimas do tráfico de pessoas, a pesquisa manteve o foco nessa dimensão do fenômeno. A evidência relatada nessa mesma pesquisa de que oito mulheres brasileiras teriam sido identificadas em Lecce como vítimas do tráfico de pessoas para trabalho doméstico (Brasil e ICMPD, 2011) não foi considerada relevante o suficiente para provocar outras investigações no campo.

A parte da pesquisa realizada em Portugal foi feita pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Gênero (CIG), que conduziu entrevistas com diferentes agentes e identificou três vítimas do tráfico de pessoas, das quais nenhuma era brasileira. Estas estavam em um centro de acolhimento a vítimas do tráfico de pessoas e foram identificadas por meio de entrevistas indiretas. Ainda assim, a pesquisa expressou a certeza de que o tráfico para fins de exploração sexual era o tipo mais frequente, e ainda informou os principais locais de origem das vítimas: Brasil, Leste Europeu e África (sobretudo Nigéria) (Brasil e ICMPD, 2011).

2. Disponível em: <<https://bit.ly/3JvlcbX>>.

3. Ver também: Kempadoo, Sanghera e Pattanaik (2015); Doezema e Kempadoo (1998); Brennan (2014); Lindquist (2010); Mahdavi (2011); Agustín (2007); Bernstein e Shih (2014); Andrijasevic (2010); Kotiswaran (2011); Molland (2012); Parreñas, Hwang e Lee (2012).

Chama a atenção ainda a construção do documento final da pesquisa, apoiado apenas nas informações prestadas pelos sujeitos entrevistados. Por fim, embora pensada para diagnosticar o tráfico de pessoas do Brasil para Portugal, a pesquisa fez recomendações apenas genéricas para ações em Portugal e não considerou as limitações decorrentes da ausência de dados envolvendo o Brasil.

O dissenso identificado no relatório final deste projeto reflete uma discordância que teve origem quando alguns pesquisadores foram convidados (posteriormente) a coordenar o trabalho de pesquisa no Brasil. O resultado foi uma pesquisa que, em parte, divergiu da premissa original: o trabalho demonstrou os problemas decorrentes de uma perspectiva que vinculava a exploração sexual à prostituição, e destacou a importância de outros temas, como a migração e o trabalho análogo à escravidão, os quais deveriam orientar discussões e políticas sobre o tráfico de pessoas.

1.3 Pesquisa Enafron: diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira

O estudo *Pesquisa Enafron: diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira* foi realizado com recursos da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), tendo sido executado por meio de parceria com o UNODC e o International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). O objetivo da pesquisa foi “realizar um diagnóstico sobre o fenômeno do tráfico de pessoas nas áreas da fronteira seca brasileira” (Brasil, 2013b, p. 44), abrangendo todos os estados fronteiriços brasileiros.

Pelo seu desenho metodológico, esta seria uma pesquisa qualitativa, e os dados gerados deveriam ser cruzados com dados quantitativos de diferentes fontes. O método do estudo deveria também ser replicável de forma que se pudessem produzir séries históricas.

A proposta é a de que esta metodologia possa ser replicada e implementada em futuras pesquisas, oportunizando a construção de séries históricas que facilitarão estudo longitudinal do tópico. Em outras palavras, busca-se que a mesma Metodologia de Pesquisa possa ser replicada futuramente em intervalos de tempo que nos permitam fazer comparações entre os dados e analisar o contexto histórico e a evolução do fenômeno com o passar do tempo (Brasil, 2013b, p. 46).

A pesquisa, no entanto, apresentou problemas conceituais e metodológicos. Segundo a abordagem adotada, existiria uma correlação direta entre os conceitos de crime, migração e fronteira, afirmando-se que “literatura e pesquisas de campo indicam a relação intrínseca entre estes dois temas, afinal, migração e tráfico de pessoas são aspectos diversos de um único fenômeno que é a mobilidade humana” (Brasil, 2013b, p. 45). A imprecisão conceitual do termo tráfico de pessoas influenciou os recortes definidos para a pesquisa e, necessariamente, os resultados.

Esse ponto foi colocado da seguinte forma por Dias (2014, p. 248), que destacou os problemas nas premissas da pesquisa.

É interessante questionar o motivo de um diagnóstico interessado em revelar aspectos atinentes a uma prática criminal se iniciar com uma pergunta sobre fluxos migratórios incidentes na referida área de fronteira. Se a pesquisa está interessada em levantar informações sobre uma prática criminal específica (tráfico de pessoas), não seria plausível que começasse perguntando a seus entrevistados sobre os crimes mais comuns incidentes na referida região de fronteira? Do jeito que está levantada, tal questão induz a uma aproximação entre as noções de mobilidade e crime, esboçando a naturalização de um vínculo não necessariamente existente.

O mesmo ocorreu ao se expandir a aplicação da noção de consentimento, como observado no seguinte trecho.

Deve ser admitido que existe um contraste entre, por um lado, a livre escolha da migração e, pelo contrário, o condicionamento da vontade. Em termos práticos, é difícil avaliar qual o grau de vontade própria ou de controle do próprio destino por parte dos migrantes econômicos ou, mesmo, das mulheres que são dirigidas para o negócio do sexo (Brasil, 2013b, p. 24).

Considerar que bastaria identificar a ação e a finalidade para se caracterizar o tráfico, dispensando-se o meio (coerção, engano, fraude), aumenta a probabilidade de que se tenha como ponto de partida a noção de que todo trabalho sexual implica tráfico de pessoas.

Portanto, nas três pesquisas a produção de dados foi baseada em entendimentos sobre o conceito de tráfico de pessoas que o vinculam à prostituição ou à migração para a prostituição. A partir dessa confusão original, a elaboração de perfis de vítimas e criminosos fugiu do escopo previsto nos instrumentos normativos. As metodologias utilizadas nas pesquisas dificilmente sustentariam seus resultados se confrontadas com regras e procedimentos mais rigorosos adotados pela comunidade científica. No entanto, seguem sendo replicadas como fonte de informação segura sobre o tráfico de pessoas no Brasil.

2 DADOS QUANTITATIVOS PRODUZIDOS PELO ESTADO BRASILEIRO

As dificuldades de diagnóstico do tráfico de pessoas no Brasil se mantêm em função da precariedade dos dados. A produção díspar de dados ocorre ainda que um conjunto de órgãos do governo federal tenha assinado em 2013 a Metodologia Integrada de Coleta e Análise de Dados e Informações sobre Tráfico de Pessoas (Brasil, 2014b, p. 9). Essa metodologia foi formulada no âmbito de um grupo de trabalho criado

em 2012 e coordenado pelo Ministério da Justiça.⁴ Ocorreram ainda reuniões e visitas técnicas do ICMPD, que buscava padronizar dados internacionalmente por meio do projeto Migration EU Expertise (Mieux) (Brasil, 2012b).

Diferentes órgãos governamentais, como o (atual) Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) (no atual Ministério do Trabalho e Previdência) e a Polícia Federal, partem de conceitos próprios para definir as vítimas e atuam em grande medida de maneira independente. E não há um método amplamente empregado – nem no país nem internacionalmente – para a coleta de dados de forma a torná-los comparáveis. Como evidência do problema, em relatório produzido em 2013-2014, foram organizadas informações sobre números de casos e vítimas do tráfico de pessoas coletadas diretamente junto a órgãos do governo federal e às polícias estaduais (Brasil, 2014b). Contudo, uma variação substancial nos números de casos no tempo e no espaço (sem razões aparentes para tanto) e uma distribuição estranha dos números de casos e vítimas sugerem que alguns números são superestimados, contados duplamente ou subestimados. Por exemplo, de um total de 545 casos de tráfico de pessoas registrados pela Divisão de Assistência Consular (DAC) do Ministério das Relações Exteriores no período 2005-2013, 40% ocorreram em 2010. Entre as informações registradas nas polícias estaduais, os números de 2013 tiveram uma distribuição não usual ou ausência de registros: as polícias estaduais não registraram nenhum caso de exploração sexual de crianças ou adolescentes em 2013, por exemplo; e, de um total de 254 casos de tráfico de pessoas (informado por dezoito estados), 84% ocorreram em São Paulo e Minas Gerais (Brasil, 2014b). Como não há informações detalhadas sobre como esses dados foram gerados nas UFs, não é possível estimar números agregados para o Brasil.

Uma análise dos dados e do trabalho dos NETPs e dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs) também revela a precariedade dos dados sobre o tráfico de pessoas no Brasil. Foram analisados relatórios semestrais dos NETPs e PAAHMs produzidos entre 2014 e 2019, os quais contêm informações sobre o número de casos acompanhados e vítimas atendidas. Esse relatório foi introduzido no primeiro semestre de 2014 a fim de facilitar o acompanhamento das atividades dos NETPs, CETPs e PAAHMs. Assim, dados de 2014 podem incluir casos de anos anteriores. Os dados dos NETPs se encontram na tabela 1.

4. Também participaram desse grupo os seguintes órgãos: Defensoria Pública da União, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Departamento Penitenciário Nacional, Secretarias de Direitos Humanos e de Políticas para as Mulheres, Ministério do Trabalho e Emprego, CNJ, Conselho Nacional do Ministério Público e Ministério Público Federal.

TABELA 1

Número de possíveis vítimas registradas pelos NETPs, por tipo de finalidade do tráfico de pessoas (2014-2019)

	Trabalho análogo à escravidão	Exploração sexual	Exploração laboral da prostituição	Outros		Sem indícios de tráfico	Total
				Finalidade discriminada	Finalidade não discriminada		
2014	2.016	162	88	73	596	114	3.049
2015	433	56	123	53	97	0	762
2016	672	65	41	83	17	0	878
2017	103	14	6	17	3	0	143
2018	68	22	2	0	17	0	109
2019	64	20	8	6	23	2	123
Total	3.356	339	268	232	753	116	5.064
Total (%)	66,3	6,7	5,3	4,6	14,9	2,3	-

Fonte: Relatórios semestrais dos NETPs, 2014-2019.

Elaboração dos autores com base em dados coletados por Thais dos Santos Marques.

Observa-se como a maior parte dos registros (cerca de dois terços) refere-se a possíveis casos de trabalhadores em condições análogas às de um escravo. No entanto, esses casos não foram necessariamente acompanhados pelos NETPs, podendo ter sido apenas registrados com base em informações enviadas ou divulgadas por outros órgãos. Chama a atenção o fato de que o percentual de casos de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual foi relativamente baixo. Ademais, a categoria “exploração laboral da prostituição” sugere que alguns NETPs acompanharam casos de rufianismo (cafetinagem, lenocínio), reforçando a perspectiva de que essa atividade é vista por alguns agentes públicos como uma das manifestações do tráfico de pessoas. Houve, ainda, uma proporção relativamente elevada (cerca de 15%) de casos não discriminados, ou seja, casos em que o NETP aparentemente não pôde identificar nem ao menos a possível finalidade do tráfico.

Ressalta-se que os NETPs que produziram relatórios regularmente são os de Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. O fato de que outras UFs não enviaram relatórios – ou o fizeram de maneira ocasional – envia parcialmente os números agregados. Ademais, como o registro desses números não é padronizado, ele provavelmente varia conforme decisões discricionárias daqueles que preenchem os relatórios. Nas entrevistas realizadas com integrantes dos NETPs, por exemplo, observou-se que a ênfase no trabalho análogo à escravidão é maior em alguns núcleos que em outros (mais em São Paulo que em Roraima, por exemplo). Além disso, é possível que casos de trabalho análogo à escravidão sejam registrados pelos NETPs em alguns estados, mas não em outros, pois existem, no

mesmo estado, instituições especializadas no enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão (separadas dos NETPs). Esses e outros problemas são evidenciados pela grande variação no número total de possíveis casos registrados em diferentes estados e ao longo do tempo. Na tabela 2, constam dados dos cinco estados que mais registraram possíveis casos no período 2014-2019.

TABELA 2
Registros de possíveis casos de tráfico de pessoas, por ano e UF (2014-2019)

	Minas Gerais	São Paulo	Goiás	Rio de Janeiro	Paraná	Outros	Total	Número de UFs que enviaram relatórios
2014	1.310	777	182	184	285	311	3.049	14 (Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo)
2015	109	164	310	47	4	128	762	13 (Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo)
2016	425	0	212	82	11	148	878	13 (Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo)
2017	58	3	13	14	0	55	143	10 (Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo)
2018	0	0	27	0	0	82	109	8 (Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Paraná, Pernambuco, São Paulo)
2019	0	37	0	3	13	70	123	16 (Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo)
Total	1.902	981	744	330	313	794	5.064	-
Total (%)	37,6	19,4	14,7	6,5	6,2	15,7	-	-

Fonte: Relatórios semestrais dos NETPs, 2014-2019.

Elaboração dos autores com base em dados coletados por Thais dos Santos Marques.

Os dados da tabela 2 possuem ao menos duas características que indicam sua pouca confiabilidade. Primeiro, Minas Gerais concentrou 38% dos casos em todo o país, em sua maior parte de trabalho análogo à escravidão.

Segundo, a variação entre os anos foi alta na maior parte dos estados, havendo números relativamente elevados até 2016, mas bastante baixos posteriormente. Em tese, isso poderia ter sido causado pelo não envio de relatórios por alguns estados em alguns anos. Contudo, isso não foi o que ocorreu: os cinco estados com mais registros acumulados no período (Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Rio de Janeiro, Paraná) enviaram relatórios tanto em 2014 como em 2019.

A variação ao longo do tempo provavelmente indica que ocorreram mudanças institucionais ou alterações na forma de contagem dos (possíveis) casos. A queda após 2016 coincidiu com a aprovação da Lei nº 13.344/2016, que redefiniu o conceito de tráfico de pessoas, dissociando-o da prostituição. E, ao mesmo tempo, ocorreram mudanças estruturais em órgãos de governo, as quais podem ter afetado a forma de condução das políticas e a produção de dados. Por exemplo, um novo governo estadual a partir de 2018 em Minas Gerais encerrou as atividades do NETP. O tema do tráfico de pessoas passou a ser conduzido pelo Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, ao Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e à Erradicação do Trabalho Escravo de Minas Gerais (Comitrate) e, de maneira informal, também no âmbito da Diretoria de Proteção e Reparação dos Direitos Humanos.⁵

Terceiro, não há clareza quanto a se – e em que medida – esses dados separam dois tipos de situação: i) intermediação da prostituição; e ii) exploração sexual. É provável que situações de intermediação da prostituição tenham sido contabilizadas como casos de tráfico de pessoas, pois, até 2016, o art. nº 231 do Código Penal as equiparava. Ou seja, a intermediação da prostituição ou mesmo o apoio a alguém que buscasse trabalhar como profissional do sexo no exterior (emprestando dinheiro ou auxiliando na obtenção de um visto, por exemplo) poderia ser suficiente para se caracterizar o crime de tráfico de pessoas. O mesmo se aplicaria a casos nos quais não houvesse deslocamento de/para o exterior, havendo apenas a diferença no rigor da pena (conforme o art. nº 231-A).

O baixo número de casos e vítimas foi destacado por gestores estaduais trabalhando nos NETPs ou CETPs. Um gestor atuando no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Rio Grande do Sul, por exemplo, afirmou ter procurado dados sobre o tráfico de pessoas no seu estado após assumir uma função na área. Ele buscou dados na Polícia Civil, mas não havia nenhum registro; em seguida, foi até a Polícia Federal, mas também não encontrou registros de casos que fossem efetivamente de tráfico de pessoas. Havia dois ou três inquéritos no início de 2020, mas o gestor

5. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Minas Gerais, 23 de outubro de 2020.

descobriu posteriormente que se tratava de casos de mulheres que haviam deixado o país por vontade própria na companhia de namorados ou outras pessoas próximas. Ou seja, não havia nenhum caso registrado recente de tráfico de pessoas.⁶

Um gestor atuando no Rio de Janeiro informou que, em 2019, foram registrados apenas dois casos de tráfico de pessoas que não eram para trabalho análogo à escravidão. Assim, não haveria sentido em manter estruturas paralelas de enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão e de enfrentamento ao tráfico de pessoas, pois esses dois problemas frequentemente se manifestam em conjunto.⁷ Há, ainda, outro exemplo fornecido por um gestor do Amazonas.

Nesse ano [2020], por exemplo, eu tive uns três casos que a gente acompanhou. (...) Em 2019, nós tivemos seis casos de denúncias, e de alguns casos a gente ainda está aguardando o encerramento do inquérito. A gente não tem como saber se realmente caracterizou o tráfico.⁸

Além disso, as (poucas) ocorrências conhecidas de tráfico de pessoas são geralmente acompanhadas de perto e com ampla riqueza de detalhes, o que em parte é possível pela raridade de eventos desse tipo, como observado no seguinte caso.

De tráfico de pessoas nós temos dois casos [em 2019]: um caso para fins de exploração sexual e um caso de adoção ilegal. Esse caso de exploração sexual foi uma garota que conseguiu fugir de um hotel. Ela gritou, correu do hotel, fugiu do hotel onde ela estava. Ela é de Manaus. Eu fiz contato com a xxxxx e a gente conseguiu fazer com que ela voltasse para o seu seio familiar. (...) E teve o caso de uma adolescente de Brasília, que ia vender a sua criança aqui na Bahia. No Facebook tinha uma rede chamada Eu Quero Bebê. Essa rede era como se fosse uma feira livre, com mulheres falando “eu cuido, já que você não quer, eu cuido, me dê” e “você me vende por quanto?”. (...) Já de trabalho escravo o número é bem maior: nós tivemos 39 resgates.⁹

Evidência adicional sobre o tema provém dos registros no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) do Ministério da Saúde, apresentados na tabela 3. Os dados correspondem aos casos registrados na categoria Notificações de Violência Interpessoal/Autoprovocada – Tráfico de Pessoas.

6. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Rio Grande do Sul, 29 de setembro de 2020.

7. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Rio de Janeiro, 7 de outubro de 2020.

8. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Amazonas, 6 de outubro de 2020.

9. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Bahia, 15 de outubro de 2020. Nesse e em outros trechos, usa-se “xxxxx” para que pessoas não sejam identificadas.

TABELA 3
Registros de casos de tráfico de pessoas no Sinan, por ano e UF (2010-2020)

Região	UF	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Total (%)	
Norte	AC	0	1	1	0	1	3	0	2	3	0	1	12	1,0	
	AM	5	11	15	6	6	1	4	5	1	5	1	60	5,1	
	AP	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	3	0,3
	PA	3	2	3	3	2	6	6	0	7	5	12	49	4,2	
	RO	0	0	0	1	0	0	0	2	0	2	0	5	0,4	
	RR	1	1	0	0	0	0	0	0	1	4	1	8	0,7	
	TO	0	1	2	2	1	6	0	5	1	1	2	21	1,8	
Nordeste	AL	0	0	0	0	1	3	5	3	2	4	3	21	1,8	
	BA	2	6	8	7	6	3	12	8	18	15	10	95	8,1	
	CE	1	1	0	0	3	5	8	9	3	2	8	40	3,4	
	MA	2	3	2	1	2	7	3	1	4	8	3	36	3,1	
	PB	0	2	6	1	5	4	0	2	0	2	4	26	2,2	
	PE	5	7	6	11	3	7	14	14	7	6	8	88	7,5	
	PI	1	2	2	2	1	0	2	3	4	7	1	25	2,1	
	RN	0	4	1	2	2	1	3	0	3	2	2	20	1,7	
SE	0	0	2	1	1	3	0	0	0	0	0	7	0,6		
Centro-Oeste	DF	2	0	1	1	1	3	1	4	0	0	1	14	1,2	
	GO	3	3	9	10	1	6	3	0	2	8	5	50	4,3	
	MS	3	7	4	1	4	3	4	3	8	2	4	43	3,7	
	MT	0	0	1	5	0	2	2	3	2	2	4	21	1,8	
Sudeste	ES	1	2	2	0	1	0	3	2	6	3	0	20	1,7	
	MG	4	5	19	15	22	18	26	21	24	32	24	210	17,9	
	RJ	2	4	9	14	8	9	10	11	15	17	8	107	9,1	
	SP	7	12	16	9	9	24	30	50	76	43	35	311	26,5	
Sul	PR	2	3	6	10	6	5	9	17	11	15	7	91	7,7	
	RS	5	13	7	10	5	10	10	5	7	8	5	85	7,2	
	SC	0	2	1	3	4	2	3	1	1	0	1	18	1,5	
Total (Brasil)		49	92	123	115	95	132	158	171	206	195	150	1.486	-	

Fonte: Sinan.

Esses dados sugerem que o tráfico de pessoas é um evento relativamente raro na maior parte do país. Das 297 observações na tabela 3 (considerando-se cada ano-UF como uma observação), 267 (90%) foram de menos de doze casos (menos de um caso por mês, em média).

No entanto, esses dados devem ser interpretados com cautela em função de ao menos três motivos: i) os dados são alimentados sobretudo pelas secretarias municipais de saúde, de forma que não se registram casos que não são identificados pelos profissionais da área; ii) casos envolvendo violência física ou sexual podem ter uma probabilidade maior de serem registrados no Sinan, ocultando casos que não envolvem esse tipo de violência; e iii) há uma frequente imprecisão e

confusão conceitual em torno do termo tráfico de pessoas, o que pode levar agentes públicos a adotarem critérios de registro não comparáveis no tempo e no espaço.

Uma outra fonte de dados é a SIT, a qual registra casos de trabalho análogo ao de escravo e, desde 2017, casos de trabalho análogo ao de escravo com indícios de tráfico de pessoas. A tabela 4 apresenta os números do trabalho escravo por ano e UF.

TABELA 4
Trabalhadores encontrados em condições análogas às de escravo, por ano e UF (2010-2020)

Região	UF	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Total (%)
Norte	AC	8	15	13	74	0	0	17	0	0	0	0	127	0,7
	AM	24	63	177	0	41	31	4	0	0	0	11	351	1,8
	AP	0	0	3	23	0	0	0	11	0	0	0	37	0,2
	PA	567	245	566	140	121	38	80	72	159	66	76	2.130	11,2
	RO	41	90	39	19	18	2	0	8	0	17	8	242	1,3
	RR	0	0	0	0	25	1	2	6	15	16	0	65	0,3
	TO	92	106	323	84	96	33	19	19	9	4	5	790	4,1
Nordeste	AL	0	51	43	0	0	0	0	0	90	0	0	184	1,0
	BA	101	110	52	143	74	22	80	38	57	21	64	762	4,0
	CE	0	0	0	103	43	78	3	20	35	7	0	289	1,5
	MA	119	126	68	72	73	107	49	26	42	59	35	776	4,1
	PB	31	0	0	21	0	0	0	0	0	20	0	72	0,4
	PE	0	0	25	8	9	0	0	0	0	60	10	112	0,6
	PI	20	23	99	26	179	44	98	4	80	61	44	678	3,5
	RN	0	0	0	0	0	0	0	0	25	18	0	43	0,2
SE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	
Centro-Oeste	DF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	80	78	158	0,8
	GO	344	309	201	133	141	3	12	93	135	2	75	1.448	7,6
	MS	9	390	49	101	6	25	82	20	0	43	63	788	4,1
	MT	119	91	83	86	1	44	20	91	3	28	3	569	3,0
Sudeste	ES	107	22	26	13	91	0	12	3	73	1	0	348	1,8
	MG	512	397	396	1.132	380	505	356	142	847	495	351	5.513	28,9
	RJ	58	112	16	129	137	96	20	2	10	23	2	605	3,2
	SP	91	182	239	427	178	86	78	72	102	92	35	1.582	8,3
Sul	PR	120	19	259	64	14	10	19	15	2	11	5	538	2,8
	RS	24	28	59	44	1	32	17	6	0	2	5	218	1,1
	SC	253	107	52	27	53	48	4	0	61	5	66	676	3,5
Total (Brasil)		2.640	2.486	2.788	2.869	1.681	1.205	972	648	1.745	1.131	936	19.101	-

Fonte: SIT, 2021. Disponível em: <<https://sit.trabalho.gov.br/radar/>>.

Ao analisar esses dados do SIT, observa-se que os registros nos NETPs (tabelas 1 e 2) foram, em alguns casos, bastante superiores ou inferiores aos do SIT quanto aos números de pessoas encontradas em condições de trabalho análogas às de um escravo. Como exemplo, o NETP de Goiás registrou 310 casos de tráfico de pessoas em 2015 (tabela 2), mas a SIT registrou apenas três pessoas encontradas em condições de trabalho análogas às de um escravo em Goiás naquele mesmo ano. Assim, muitos dos NETPs podem ter tabulado os dados sobre o tema de forma infrequente e não padronizada, e sem atuar efetivamente nos casos indicados. A tabela 5 apresenta dados da SIT sobre trabalho escravo e aqueles nos quais houve indícios de tráfico de pessoas.

TABELA 5

Trabalhadores encontrados em condições análogas às de escravo e com indícios de tráfico de pessoas, por ano e UF: total (2017-2020)

Região	UF	Em condições análogas às de escravo (A)	Em condições análogas às de escravo e com indícios de tráfico de pessoas (B)	Percentual de casos com indício de tráfico de pessoas (B/A)
Norte	AC	0	0	-
	AM	11	0	0,0
	AP	11	0	0,0
	PA	373	97	26,0
	RO	33	6	18,2
	RR	37	12	32,4
	TO	37	11	29,7
Nordeste	AL	90	0	0,0
	BA	180	53	29,4
	CE	62	32	51,6
	MA	162	48	29,6
	PB	20	0	0,0
	PE	70	1	1,4
	PI	189	51	27,0
	RN	43	10	23,3
Centro-Oeste	SE	0	0	-
	DF	158	1	0,6
	GO	305	110	36,1
	MS	126	40	31,7
Sudeste	MT	125	27	21,6
	ES	77	63	81,8
	MG	1.835	430	23,4
	RJ	37	14	37,8
Sul	SP	301	90	29,9
	PR	33	7	21,2
	RS	13	7	53,8
	SC	132	45	34,1
Total (Brasil)		4.460	1.155	25,9

Fonte: SIT, 2021. Disponível em: <<https://sit.trabalho.gov.br/radar/>>.

Os dados da tabela 5 indicam que houve indícios de tráfico de pessoas em 26% dos casos de trabalhadores encontrados em condições análogas às de escravo. Contudo, houve grande variação entre as diferentes UFs (entre 0% e 82% dos casos), o que pode ter decorrido – em parte – de critérios diferentes de categorização, a depender da UF ou do responsável pelo registro.

Ainda assim, esses dados sugerem que a questão do tráfico de pessoas tem sido acompanhada pela SIT e por órgãos que com ela atuam em conjunto. Em função da ampla estrutura, da experiência acumulada no enfrentamento ao trabalho escravo e do foco na proteção de direitos trabalhistas, é mais adequado que a coordenação do enfrentamento ao tráfico doméstico de pessoas seja feita pela SIT do que pelo MJSP.

Em relação aos PAAHMs, informações sobre possíveis casos registrados constam em relatórios semestrais enviados ao MJSP. No entanto, os únicos PAAHMs que apresentaram relatórios com alguma regularidade foram os de Belém, Fortaleza, Guarulhos e Rio de Janeiro, o que dificulta o acompanhamento das atividades dos demais. Os relatórios trazem algumas informações sobre números de casos, os quais são apresentados nas tabelas 6 e 7.

TABELA 6

Número de pessoas atendidas pelos PAAHMs, por tipo de potencial vítima ou possível situação (2014-2019)

	Trabalho análogo à escravidão	Exploração sexual	Exploração laboral da prostituição	Prática criminosa	Sem indícios de tráfico	Outros atendimentos (não discriminados)	Total
2014	4	1	1	0	0	254	260
2015	1	2	0	1	0	430	434
2016	0	0	0	0	0	206	206
2017	0	1	0	0	0	4	5
2018	0	0	0	0	0	0	0
2019	0	0	0	0	0	538	538
Total	5	4	1	1	0	1.432	1.443
Total (%)	0,6	0,4	0,1	0,1	0,0	98,8	-

Fonte: Relatórios semestrais dos NETPs, 2014-2019.

Como se observa na tabela 6, 99% dos atendimentos foram relatados na categoria outros, e não há detalhes sobre esses atendimentos. É provável que a concentração de números nessa categoria resulte em parte do formato inadequado dos relatórios. Estes utilizam linguagem, enquadramento e categorias oriundas da área de enfrentamento ao tráfico de pessoas, as quais não parecem se aplicar ao trabalho geralmente realizado pelos PAAHMs, que objetivam fornecer um atendimento humanizado a todas as pessoas deportadas e não admitidas. De toda

forma, o número total de casos foi pequeno e, entre eles, possíveis casos de tráfico de pessoas foram eventos raros. Em todo o período de análise, registraram-se cerca de dez possíveis casos, e não se sabe se estes foram posteriormente confirmados.

Além disso, a tabela 7 indica que, à exceção do PAAHM no aeroporto internacional de Guarulhos, os números de atendimentos foram baixos ou não ocorreram, indicando subutilização ou ausência de necessidade de uma estrutura desse tipo.

TABELA 7
Registros de atendimentos pelos PAAHMs, por ano e UF (2014-2019)

	Guarulhos	Rio de Janeiro (município)	Belém	Fortaleza	Amazonas (todo o estado)	Total	Número de PAAHMs que enviaram relatórios
2014	227	9	15	9	0	260	5 (Amazonas, Belém, Guarulhos, Fortaleza e município do Rio de Janeiro)
2015	434	0	0	0	-	434	4 (Belém, Guarulhos, Fortaleza e município do Rio de Janeiro)
2016	206	0	-	0	-	206	3 (Guarulhos, Fortaleza e município do Rio de Janeiro)
2017	-	0	5	0	-	5	3 (Belém, Fortaleza e município do Rio de Janeiro)
2018	-	-	-	0	-	0	1 (Fortaleza)
2019	538	-	0	0	-	0	3 (Belém, Fortaleza e Guarulhos)
Total	1.405	9	20	9	0	1.443	-

Fonte: Relatórios semestrais dos NETPs, 2014-2019.

Elaborado pelos autores com base em dados coletados por Thaís dos Santos Marques.

Deve-se considerar, contudo, que os relatórios não foram enviados com regularidade, impossibilitando uma análise e comparação mais apuradas.

3 É POSSÍVEL ELABORAR UM PERFIL DO TRAFICANTE DE PESSOAS?

A existência do tráfico de pessoas pressupõe a ação de alguém (organização ou indivíduo) que promova (e lucre com) a exploração de um ser humano para fins de trabalho análogo à escravidão, exploração sexual, remoção de órgãos, servidão ou adoção ilegal. Mas quem são essas pessoas/organizações? São as mesmas que realizam outras atividades criminosas, como tráfico de drogas e contrabando? Ou seriam criminosos “não profissionais”, que praticam esse crime apenas em um dado momento ou que talvez nem saibam que se trate de um crime? A resposta a essa pergunta é importante para o seu enfrentamento. Caso esse crime seja praticado por grupos organizados e/ou de maneira sistemática, ele deve ser reprimido por órgãos especializados, utilizando atividades de inteligência a fim de identificar autores, formas e locais de atuação. Caso o crime seja praticado de modo ocasional, pulverizado e/ou por criminosos amadores, a repressão com base no enfrentamento

ao crime organizado pode se mostrar pouco efetiva. Nesses casos, o foco deveria estar, em grande medida, na mudança ou no reforço de normas sociais, especialmente no sentido de combater a normalização da exploração de outros.

De toda forma, a elaboração de um perfil do traficante de pessoas é problemática em função do baixo número de casos registrados, somado às múltiplas finalidades e dinâmicas desse crime. Em consequência, tal perfil provavelmente teria um “desvio-padrão” muito alto. À primeira vista, o indivíduo que mais se aproximaria de um perfil típico do traficante de pessoas no Brasil seria o chamado “gato”, que trabalha no recrutamento de trabalhadores (sobretudo rurais), os quais em alguns casos acabam submetidos a condições de trabalho análogo à escravidão. A dinâmica do trabalho dos “gatos” foi descrita por uma procuradora do trabalho atuando na área de repressão ao trabalho análogo à escravidão.

[Quem envia o “gato” geralmente é] um fazendeiro ou uma empresa de construção civil. Os casos envolvendo a construção civil aumentaram muito, mas de modo geral é o fazendeiro que manda alguém para o lugar da miséria: “vá lá e traga tantos!”. E aí prometem carteira de trabalho assinada, um salário, moradia, alimentação, tudo a que ele teria direito. Aí ele vai, às vezes vai de ônibus. No ano passado, eu tive a oportunidade de acompanhar um caso em Alagoas. Alagoas é um dos estados mais pobres do Brasil, mais desiguais, e é um desses estados de exportação de mão de obra. Aí aproximadamente trinta trabalhadores saíram de Alagoas para a colheita de café no Espírito Santo. E foram todos num ônibus.

(...)

E aí começa o ciclo de dívidas porque o empregador cobra do empregado tudo a que ele teria direito: transporte, alimentação, alojamento, água, comida, EPI [equipamento de proteção individual], instrumentos de trabalho (enxada, facão, luva); tudo no caderninho.¹⁰

No entanto, considerar o “gato” como um típico traficante de pessoas é problemático em função do caráter nem sempre ilegal de sua atividade. E mesmo o trabalho do “gato” passa por mudanças em razão da disponibilidade de novas tecnologias de comunicação, como destacado por um gestor em Mato Grosso do Sul.

O aliciamento [pelo “gato”] agora não é mais como antigamente, em que um ônibus ia ao interior de Minas Gerais, catava quarenta homens e trazia. Agora, o aliciamento é de boca a boca. São dez, doze pessoas enviadas [de ônibus] e que, pelo WhatsApp, chamam as outras para vir.¹¹

Uma outra dinâmica pode ainda ser encontrada no caso do recrutamento de trabalhadores indígenas, realizado em geral pela figura do “cabeçante”, que é

10. Entrevista: integrante do Ministério Público do Trabalho (MPT) – Brasília, 12 de março de 2020.

11. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Mato Grosso do Sul, 17 de março de 2021.

a pessoa que organiza esse recrutamento, como detalhado pelo mesmo gestor de Mato Grosso do Sul.

Aqui no Mato Grosso do Sul, os indígenas eram veiculados ao setor sucroalcooleiro. Eles estão bastante vinculados a isso tem uns 35 ou 40 anos. Com a industrialização do setor sucroalcooleiro, teve um estoque de mão de obra que ficou sem renda nas aldeias Guarani e Terena. Esse estoque foi redirecionado para a colheita da maçã. Essa colheita da maçã deve ser de uns cinco anos para cá. E começou uma atuação grande de órgãos do Mato Grosso do Sul, do Cetrapp [Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas], incluindo eu, para tentar regulamentar a ida dos indígenas para a colheita da maçã em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul.¹²

O processo é diferente no caso da exploração de crianças ou adolescentes. Situações deste tipo foram descritas como comuns por alguns dos gestores estaduais entrevistados, um dos quais a caracterizou da seguinte forma.

Existe uma tradição em que meninas do interior são levadas para a “cidade grande” para que possam lá estudar. Então, há muitos casos de meninas que vão trabalhar nas casas de família e aí essas pessoas se responsabilizam por colocá-las na escola, e fazem todo aquele trato com os pais, com os parentes. Só que, quando ela chega, a realidade é outra: ela tem que fazer as atividades domésticas da casa e não recebe por isso. Ela também está muitas vezes em situações degradantes de trabalho, talvez dormindo lá no fundo da casa (...). Muitas vezes elas não saem de casa e muito menos estão na escola. Então, essa realidade é muito frequente no Maranhão. Inclusive, a presidente da associação [de empregadas domésticas] fez um relato descrevendo que ela foi trabalhar na chamada “casa de família”, mas lá não teve nenhum tipo de suporte das pessoas que deveriam estar colocando ela para estudar – o que era a promessa.¹³

Em certa medida, tal prática chegou a estar incorporada na legislação brasileira para o caso de menores de idade, conforme destacado por representante do MPT na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Tráfico de Pessoas, ao comentar sobre um dos artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), posteriormente revogado.

O art. 248 do ECA, com todas as palavras, autoriza o trânsito livre de crianças e adolescentes para trabalho doméstico, o que a Resolução nº 182, ratificada pelo Brasil, da OIT, proíbe – o trabalho doméstico. Isso está legitimado como infração administrativa do ECA: a pessoa que mantiver adolescente, criança em situação, em sua casa, de trabalho doméstico pratica uma infração administrativa do ECA (Brasil, 2014a, p. 91).

Assim, há uma multiplicidade de pessoas que facilitam ou intermedeiam a exploração de outros, dificultando a elaboração de um perfil do traficante de pessoas.

12. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Mato Grosso do Sul, 17 de março de 2021.

13. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Maranhão, 25 de setembro de 2020.

4 COMO OS RECURSOS FINANCEIROS PARA O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS SÃO ALOCADOS NO BRASIL?

Não é possível estimar o orçamento total decorrente da execução da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), nem se a execução orçamentária foi realizada conforme o planejado. O principal órgão executor da política no governo federal é o (atual) MJSP, cujos recursos orçamentários finalísticos empregados no enfrentamento ao tráfico de pessoas em 2019 corresponderam a cerca de R\$ 281 mil.¹⁴ No entanto, a PNETP conta ainda com gastos diretos de diversos outros órgãos do governo federal (Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; SIT; e Polícia Federal, por exemplo). Além dos orçamentos desses órgãos, a execução da PNETP ocorre com fontes de recursos externos, como os oriundos do programa TRACK4TIP, do UNODC,¹⁵ assim como recursos de governos estaduais e, em alguma medida, municipais. Os gastos da PNETP são, portanto, altamente fragmentados, o que dificulta sua aferição e avaliação.

Uma avaliação da economicidade e da eficiência do gasto da PNETP requereria a contraposição de tais gastos com os resultados obtidos pela política. Tal avaliação envolveria as seguintes questões: o montante da dotação orçamentária é suficiente para os objetivos pretendidos? A política pública é realizada a custos razoáveis (economicidade)? É possível reduzir gastos na política sem afetar o nível dos serviços ofertados? Ademais, a disponibilidade de dados permitiria realizar uma análise da elasticidade orçamentária da política, ou seja, se variações no orçamento levam a mudanças no nível de produtos obtidos ou resultados alcançados.

Embora avaliar a economicidade de todos os recursos despendidos no âmbito da PNETP não seja viável em função da falta de dados, é possível fazer uma avaliação (ainda que imprecisa) das despesas federais com a criação e a manutenção dos NETPs e PAAHMs, os quais atuam na ponta da implementação da política. Os NETPs, em particular, são um componente central da política contra o tráfico de pessoas no país, sendo responsáveis por articular redes locais. O principal instrumento de apoio do governo federal foi um conjunto de convênios celebrados a partir de 2008, os quais são detalhados na tabela 8. Até meados de 2018, haviam sido celebrados convênios com ao menos quinze governos estaduais e duas prefeituras, totalizando um valor aproximado de R\$ 5 milhões transferidos (em valores correntes), os quais foram utilizados para a implementação e a manutenção de NETPs e PAAHMs.

14. Disponível em: <<https://bit.ly/35UO12N>>.

15. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/track4tip.html>>.

TABELA 8
Repasso de recursos do governo federal para a criação ou manutenção de NETPs e PAAHMs (2008-2018)

UF	Voltado à criação de	Responsável no estado	Repasso acordado (R\$ mil)	Repasso efetivo até maio de 2018 (R\$ mil)	Contrapartida do governo local (R\$ mil)	Data do convênio	Vigência até	Número do convênio ou processo Siconv
AC	NETP	Governo estadual	100	100	1	12/2008	12/2011	086/2008
AL	NETP	Governo estadual	396	326	4	12/2011	3/2015	759461/2011
AP	NETP	Governo estadual	256	210	4	12/2011	3/2013	760228/2011
AM	NETP e PAAHMs	Governo estadual	495	495	5	12/2010	12/2014	753518/2010
BA	NETP	Governo estadual	300	300	5	12/2009	2/2013	708223/2009
CE	NETP e PAAHM (aeroporto internacional)	Governo estadual	239	239	27	12/2009	4/2013	708225/2009
DF	NETP	Governo distrital	350	175	50	12/2011	12/2014	759772/2011
GO	NETP	Governo estadual e Ministério Público estadual	100	100	1	6/2008	6/2012	036/2008
MG	NETP	Governo estadual	360	360	7	12/2011	12/2015	759246/2011
			100	100	11	12/2015	1/2017	820857/2015
PA	NETP (equipe de visita a bairros)	Governo estadual	98	98	2	6/2008	6/2012	039/2008
			288	288	3	12/2009	1/2012	708226/2009
PR	NETP	Governo estadual	303	303	6	12/2011	4/2015	759464/2011
PE	NETP	Governo estadual	99	99	1	6/2008	6/2012	035/2008
			NETP e unidade itinerante	789	789	8	12/2010	9/2013
RJ	NETP	Governo estadual	100	100	2	6/2008	6/2012	037/2008
			PAAHM (aeroporto internacional)	Prefeitura do Rio de Janeiro	126	126	3	12/2009
RS	NETP	Governo estadual	369	369	17	12/2011	3/2016	759478/2011
SP	NETP	Governo estadual	100	100	20	6/2008	6/2012	038/2008
			PAAHM (aeroporto internacional)	Prefeitura de Guarulhos	354	351	7	12/2009
Total	-	-	5.419	5.026	184	-	-	-

Fonte: MJSP.

Elaboração dos autores.

Obs.: Siconv – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse.

Ao se considerar o número de vítimas atendidas (conforme detalhado anteriormente e também mais à frente), tais dados sugerem que, com algumas exceções, os gastos são desproporcionalmente altos.

Uma análise da economicidade e da eficiência dos gastos deve também considerar os gastos e resultados de políticas semelhantes – ou que abordem problemas afins. Em termos relativos, o custo por vítima (ou custo unitário) da PNETP é provavelmente maior que o de outras políticas que se assemelham ou se sobrepõem àquelas voltadas a enfrentar o tráfico de pessoas, especialmente ao se considerar os NETPs que registram números muito baixos de casos. Dados do Ministério da Economia mostram que os gastos para o combate ao trabalho análogo à escravidão no Brasil foram de R\$ 1,3 milhão em 2020, R\$ 2,3 milhões em 2019 e R\$ 2,6 milhões em 2018. O valor compreende gastos com combustível, diárias, material para patrulhamento e passagens aéreas. Em 2020, 942 trabalhadores foram libertados e 266 estabelecimentos foram fiscalizados, ante 1.051 e 280, respectivamente, em 2019.¹⁶ Similarmente, considerando gastos correlatos com assistência social de crianças e adolescentes, o total em 2020 correspondeu a R\$ 30,1 milhões, de acordo com dados do Senado Federal.¹⁷ Ocorreram cerca de 87 mil denúncias de violações de direitos de crianças e adolescentes em 2019, 11% das quais de violência sexual.¹⁸ Em comparação, de acordo com dados da tabela 1, o total de casos acompanhados de tráfico de pessoas no Brasil (para todas as modalidades e não necessariamente comprovados) em 2019 foi de 123, entre os quais 64 foram de tráfico para trabalho análogo à escravidão.

A existência dos NETPs e CETPs como instituições separadas das destinadas ao enfrentamento do trabalho análogo à escravidão ou de outras finalidades do tráfico de pessoas provavelmente não é necessária. Conforme relatado em entrevistas com gestores estaduais, os números de casos *exclusivos* de tráfico de pessoas foram baixos: para todo o ano de 2019, variaram entre zero e dois, e talvez nem mesmo nesses casos seja possível separar o tráfico de pessoas da finalidade a que ele se destina.

Esse baixo nível de utilização dos NETPs e CETPs não data apenas de período recente, sendo observado em relatórios de acompanhamento das atividades dos NETPs de anos anteriores. Em relatório do Ministério da Justiça de agosto de 2012, por exemplo, foram consolidadas as prestações de contas dos NETPs implementados com recursos federais. Na análise das informações dos NETPs que celebraram convênio com o governo federal antes de 2010 (havendo, assim, um intervalo de ao menos dezoito meses entre a assinatura do convênio e a prestação de contas do relatório de 2012 mencionado), observou-se apenas uma menção de apoio às vítimas. Tal fato indica que o acompanhamento de casos de tráfico de pessoas pelos NETPs já ocorria em níveis baixos ou não ocorria. Isso é ilustrado pelos seguintes trechos deste mesmo relatório, em que se nota a ausência de menções de apoio a vítimas,

16. Disponível em: <<https://glo.bo/3t99QVb>>.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/35U8B3i>>.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3KC2saC>>.

colocações vagas sobre as atividades realizadas, ou foco apenas em processos. Esses relatórios tinham como objetivo relatar as atividades de enfrentamento ao tráfico de pessoas que haviam sido realizadas.

Bahia: “Foram adquiridos 4 (quatro) microcomputadores, 2 (duas) multifuncionais, 1 (um) *notebook*, para a estruturação no NETP/BA. O plano de trabalho do Convênio Siconv nº 708223/2009 está sendo reformulado pela equipe do NETP/BA e da Coordenação de Monitoramento e Avaliação da Política de Direitos Humanos – CGPDH, para tornar as ações exequíveis”.

São Paulo: “Serviu para que o estado de São Paulo efetivasse, num primeiro momento, as diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”.

Pernambuco: “7 seminários no estado de Pernambuco, com a finalidade de articular político institucional [*sic*] para a ampliação das ações do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – NETP”.

Goiás: “Os recursos estão sendo utilizados, conforme estabelecido no Plano de Trabalho do Convênio, para realização de capacitações e produção de material informativo para sensibilização de lideranças políticas, lideranças jurídicas e legislativas, da população em geral, dos formadores de opinião e da juventude estudantil” (Brasil, 2012a).

A baixa utilização da estrutura dos NETPs se soma (e se relaciona) a outros problemas de natureza teórica e prática, especialmente a impossibilidade de se separar o fenômeno do tráfico de pessoas das finalidades às quais ele se destina. Dessa forma, recomenda-se que os NETPs (e também os CETPs) sejam absorvidos por departamentos, divisões, secretarias, coordenadorias ou comitês de enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão – ou, alternativamente, por outras estruturas. Isso não apenas traria mais eficiência à gestão pública, mas também traria para as políticas de enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão, à violência contra a mulher ou outras o olhar único das pessoas com experiência em políticas antitráfico, as quais podem enfatizar os *processos* que levam uma pessoa a uma situação de exploração.

5 CONCLUSÕES

Os arranjos institucionais para o combate ao tráfico de pessoas no Brasil não têm justificativa técnica nos dados e nas evidências disponíveis acerca da incidência desse crime. De fato, este capítulo explora praticamente todas as fontes disponíveis – algumas das quais originais – e, em que pesem a precariedade e a incompletude dos dados fornecidos por essas fontes, não encontramos evidências suficientes para justificar os gastos e as instâncias do governo brasileiro em vigor para combater essa atividade criminosa. Os (poucos) dados disponíveis apontam para um número relativamente baixo de casos, investigações e condenações por tráfico de pessoas no Brasil.

Embora NETPs e CETPs por vezes juntem e sobreponham o combate ao tráfico de pessoas e ao trabalho análogo à escravidão, o tráfico de pessoas – sobretudo o relacionado à exploração sexual – goza de arranjo institucional hipertrofiado, em razão dos baixos números de casos encontrados, muitos dos quais sem confirmação. Os dados examinados sugerem que a principal dimensão do tráfico de pessoas no Brasil se encontra no trabalho análogo à escravidão, embora a exploração sexual receba com frequência maior atenção na mídia e na política pública. O disparate entre os casos de tráfico de pessoas, de uma forma geral e particularmente com a finalidade de exploração sexual, e as instituições e os gastos governamentais sugere que a política pública adotada não é custo-efetiva.

A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

1 BASE TEÓRICA PARA A ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS CONTRA O TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

A literatura sobre implementação de políticas públicas é relativamente recente, datando dos anos 1970. Um marco na literatura foi o trabalho de Pressman e Wildavsky (1973; 1984), os quais buscaram entender as razões do fracasso de uma política de criação de empregos para negros na Califórnia e suas implicações teóricas. Foram identificados seis problemas, todos comumente encontrados em diversas políticas públicas. Primeiro, uma política bem-sucedida requer uma base teórica sólida (ou seja, uma relação de causalidade clara e válida) a fim de que o foco não esteja no alvo errado. No caso do tráfico de pessoas, uma política com foco equivocado combateria a prostituição, por exemplo, como forma de prevenir indiretamente o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Em vez de reduzir o número de vítimas do tráfico de pessoas, tal política empurraria prostitutas para a marginalidade, aumentando (ao invés de diminuir) sua vulnerabilidade (Blanchette, Silva e Bento, 2013).

Segundo, metas e objetivos claros facilitam a implementação de políticas. Na sua ausência, não apenas se diminuem as possibilidades de escrutínio das atividades de gestores, mas também se reduz o foco da ação pública e se amplia a probabilidade de que gestores sejam colocados em situações de “buscar o que fazer”. No caso do tráfico de pessoas, esse problema se manifesta, por exemplo, em situações nas quais um agente público busca “esticar” o conceito de tráfico de pessoas de forma a incorporar um número maior de casos de vitimização, ainda que outros conceitos ou políticas sejam mais adequados para se entender e enfrentar o problema – uma situação que denominamos de “uma solução em busca de um problema”.

Terceiro, a falta de coordenação aumenta a probabilidade de falhas. Pressman e Wildavsky (1973) destacaram que “é preciso escolher o plano de implementação correto – e é preciso saber a maneira certa de aplicar o plano de implementação”. Assim, uma coordenação que não atue em rede, não colete informações ou não as sistematize, e que envolva apenas atores de um determinado “nicho” (grupos religiosos ou ideologicamente alinhados à liderança, por exemplo) amplia a probabilidade de falhas na implementação.

Quarto, a probabilidade de falhas na implementação se amplia caso procedimentos não sejam padronizados. No que concerne ao tráfico de pessoas, caso as atividades a serem realizadas não estejam bem definidas e não haja um mecanismo para a sua padronização, é provável que gestores implementem políticas de acordo com suas próprias convicções ou percepções acerca do problema, levando a resultados divergentes em localidades diferentes.

Quinto, antipatias pessoais podem aumentar a probabilidade de atrasos na implementação de uma política ou mesmo inviabilizá-la. A liderança de uma política por parte de alguém que não seja visto de forma favorável por executores ou organizações parceiras aumenta as chances de boicote ou morosidade na implementação – o que caracterizaria um caso de problema principal-agente.

Sexto, a complexidade das ações conjuntas também é um desafio. Tal complexidade pode decorrer da multiplicidade de participantes e perspectivas, incluindo diferenças quanto ao senso de urgência de um tema, opiniões a respeito da liderança e o papel de cada uma das organizações envolvidas. Quanto maior o número de atores, maior a possibilidade de discordâncias e dificuldades para a formação de consensos na elaboração e implementação de uma política. No Brasil, este modelo é em parte minimizado por um sistema de gestão e formulação de políticas por meio de comitês e conselhos.

2 EFETIVIDADE DA ENTREGA DOS SERVIÇOS AOS BENEFICIÁRIOS NO CASO DO TRÁFICO DE PESSOAS

Uma das formas de mensurar o quanto a sociedade se beneficia da política contra o tráfico de pessoas é observar os números de casos acompanhados e de vítimas atendidas pelos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs). Esses números em geral são baixos (como analisado anteriormente e problematizado mais à frente), o que poderia decorrer de uma ou mais das seguintes situações. Primeiro, o número real de casos de tráfico de pessoas de fato poderia ser baixo, o que poderia ser o resultado de um trabalho efetivo de prevenção ou de outros fatores. Segundo, o número total de casos poderia ser significativamente superior ao de pessoas atendidas, mas as vítimas estariam sendo atendidas por outras redes ou instituições (em vez daquelas dedicadas às políticas antitráfico). Terceiro, o número total de casos poderia ser significativamente superior ao de pessoas atendidas, mas haveria dificuldades em se chegar às vítimas ou a pessoas próximas às vítimas. Isso poderia ocorrer por alguns motivos: as vítimas ou pessoas próximas a ela não estão conscientes da situação de exploração (o que ocorre quando uma prática social é normalizada), vítimas desconhecem como buscar auxílio, ou elas têm receio de realizar denúncias. Essa última possibilidade é frequentemente usada como justificativa para a “invisibilidade” do tráfico de pessoas.

A partir de fontes documentais, entrevistas com gestores e fontes secundárias, concluímos que o número de vítimas atendidas pelos NETPs é baixo e que as vítimas são quase sempre encaminhadas – ou buscam apoio direto – junto a instituições mais especializadas, como centros de atendimento a vítimas de violência, conselhos tutelares ou organizações da sociedade civil. Isso ocorre em função de ao menos três motivos.

Primeiro, as estruturas de outras redes de atendimento possuem maior capilaridade e estão mais aptas a oferecer um atendimento especializado do que aquelas que lidam exclusivamente com o tráfico de pessoas, e há dificuldade (ou mesmo impossibilidade) de se separar o tráfico de pessoas das finalidades às quais ele se destina. Existe, assim, uma redundância entre as redes de enfrentamento ao tráfico de pessoas e outras, como as de enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão ou à exploração sexual de crianças. Como exemplo, a facilitação da exploração sexual de crianças/adolescentes poderia ser conceitualmente pensada como um caso de tráfico de pessoas, mas se ela for intermediada pela própria família ou ocorrer no contexto doméstico, a tipificação penal provavelmente seria outra. De toda forma, o atendimento a uma criança vítima de exploração sexual não deveria ser realizado pelos NETPs, uma vez que o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes considera qualquer exploração sexual de crianças/adolescentes como um tipo de violência (Brasil, 2013a). Para atendê-las, existem serviços, protocolos e legislação próprias para acompanhamento – incluindo conselhos tutelares e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas). A orientação de não revitimização da criança/adolescente por meio do processo de recontar e reviver a violência sofrida desaconselharia qualquer intervenção dos NETPs no processo de assistência, e isso pode se aplicar também a outras finalidades do tráfico de pessoas. Tal fato foi reconhecido por integrantes de alguns NETPs ao dizerem que precisam encaminhar vítimas para um atendimento especializado, como neste caso.

A gente tem feito esse trabalho [de apoio às vítimas] juntamente com o Centro de Atendimento às Vítimas, que é o Ceav, e que também é vinculado à SEDIHPOP [Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular], que tem na sua estrutura psicólogo, tem advogado, tem assistente social. Então, tem mais *expertise* para trabalhar diretamente com as vítimas no recebimento, no acolhimento.¹

Um exemplo positivo de estrutura de atendimento a vítimas do tráfico de pessoas é o Programa Pró-Vítima, mantido pelo governo do Distrito Federal (analisado no box 1).

1. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETP) ou órgão equivalente – Maranhão, 25 de setembro de 2020.

BOX 1

Distrito Federal: Programa Pró-Vítima

O governo do Distrito Federal mantém o Programa Pró-Vítima, o qual tem como objetivo prestar atendimento psicológico e serviços de assistência social para vítimas de violência doméstica, intrafamiliar, psicológica, física, sexual e institucional, assim como para seus familiares. Esse tipo de atendimento é importante, pois não faz sentido separar o atendimento referente aos abusos sofridos por alguém em função do tráfico de pessoas dos abusos que esta mesma pessoa provavelmente sofreu antes ou após o tráfico ter ocorrido. Ademais, o número muito baixo de casos exclusivos de tráfico de pessoas implica que as instituições destinadas apenas a apoiar vítimas do tráfico de pessoas se manteriam subutilizadas, ademais de não terem o alcance de organizações maiores.

O Pró-Vítima possui seis núcleos no Distrito Federal, capazes de atender pessoas em um número maior de locais do que seria possível por um programa voltado apenas ao tráfico de pessoas. Em 2019, duas vítimas do tráfico de pessoas foram atendidas pelo Pró-Vítima. Um dos casos foi detalhado por um profissional atuando na área.

Se tratava de uma adolescente que estava em cárcere privado. Ela estava gestante e a criança estava sendo negociada. Essa jovem estava grávida de 8 meses e foi aliciada para vender o bebê na Bahia. A Polícia Militar do Distrito Federal nos procurou porque eles conseguiram trazer essa menina de volta para o Distrito Federal para que a gente acompanhasse o caso. Nós temos um outro programa aqui chamado Pró-Vida e, junto com o Pró-Vida, o Pró-Vítima atuou. Nós buscamos essa menina no aeroporto e ela foi atendida pelo núcleo de Ceilândia. [...] Ela teve atendimento social no núcleo do Pró-Vítima e é assistida até hoje. São encaminhados os benefícios sociais para ela, cesta básica, leite em pó para a criança.¹

Um outro caso também foi detalhado.

Um outro atendimento foi o de uma jovem adulta de 20 anos. Ela veio para o Brasil e foi mantida por quatro anos em situação de violência e escravidão. Ela veio para trabalhar na casa de uma autoridade do país dela aqui e, quando ela entendeu que a situação que ela estava vivendo era de escravidão, violência psicológica e até física (...), ela conseguiu sair desse contexto, denunciar e procurar refúgio no Pró-Vítima. Quando ela fugiu do ambiente de escravidão, ela contactou com uma pessoa que disse: "olha, eu conheço o Pró-Vítima, vou te levar lá, eles vão te orientar". A partir de então, a gente a orientou a fazer o boletim de ocorrência numa delegacia específica para atendimento à mulher vítima de violência. A gente também fez um encaminhamento para o Ministério da Justiça (no Departamento de Migrações) em virtude de a situação envolver uma embaixada. A gente procurou colocá-la no contexto mais legal possível dentro da situação que ela estava sofrendo. Ela então foi morar com essa pessoa que a socorreu, e ela passou a ter o vínculo com o núcleo da região administrativa onde ela passou a morar. Ela teve o atendimento social lá, incluindo a verificação da sua documentação. Ela também queria ter contato com a família, não sabia se a família estaria viva ou morta; estava ansiosa por isso. Então, o núcleo procurou dar esse suporte.²

Esses casos indicam como uma instituição focada no apoio a vítimas de várias formas de abuso pode prestar um atendimento adequado e integral. Também indicam que o atendimento às vítimas precisa ser feito por um conjunto amplo de profissionais especializados, uma estrutura que dificilmente será encontrada em um NETP.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Entrevistas (*online*): gestores que integram ou integraram o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Distrito Federal, 16 de setembro de 2020.

² Entrevistas (*online*): gestores que integram ou integraram o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Distrito Federal, 16 de setembro de 2020.

Segundo, a associação comumente feita entre tráfico de pessoas e exploração sexual de mulheres estrangeiras possivelmente leva a que casos de trabalho análogo à escravidão ou de outras finalidades do tráfico de pessoas sejam considerados não como casos de tráfico de pessoas, mas sim como parte de outras categorias (violação de leis trabalhistas, cárcere privado, por exemplo). Em consequência,

esses casos acabam sendo geralmente direcionados para outras instituições, ao invés daquelas que trabalham no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Ou seja, esses casos “escapam” da política, conforme demonstrado em Lowenkron (2019).

Terceiro, a pequena dimensão e capilaridade da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas limita sua capacidade de atender as vítimas. A rede de enfrentamento possui NETPs ou CETPs em 21 Unidades da Federação (UFs) (apresentados na figura 1 do capítulo 2), mas com pouco ou nenhum alcance no interior dos estados. Como base de comparação, dados do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome indicavam que, já em 2008, os Creas possuíam uma área de abrangência de aproximadamente 1.200 municípios, atendendo aproximadamente 65 mil pessoas por ano,² uma rede que poderia ser utilizada para o apoio a vítimas do tráfico de pessoas – sem necessidade de se criar arranjos paralelos. Apenas em São Paulo, os serviços de Proteção Social à Criança e Adolescente Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual (SPVV) atenderam 43 mil pessoas em 2018 (Violação..., 2019). Tal trabalho requer profissionais com formação especializada no atendimento de crianças e adolescentes vítimas de abuso ou exploração sexual, capazes de compreender e auxiliar um vulnerável que frequentemente experimentou múltiplas formas de violência física e psicológica.

O baixo número de vítimas atendidas não significa, obviamente, a inexistência do tráfico de pessoas ou pouca relevância da questão, mas sim que o apoio às vítimas requer um atendimento especializado e integral. Como exemplo, o atendimento psicológico de uma criança ou adolescente vítima de exploração sexual precisa apontar para um caminho para que se evite a revitimização. Isso inclui atividades para a criança (como jogos, por exemplo) e o combate a uma cultura que normaliza o abuso (Violação..., 2019), o que requer uma formação específica e complexa de quem presta o atendimento. Quanto à prevenção, a função já é, em grande medida, desempenhada pelos Centros de Referência de Assistência Social (Cras). Assim, é pouco provável que uma estrutura limitada como a dos NETPs seja capaz de atender a vítimas com perfis variados e que, muitas vezes, sofreram várias formas de violência.

Há também evidência de carência de ações integradas em várias instituições que trabalham com o tema do tráfico de pessoas no Brasil. Algumas exceções são os NETPs ou CETPs que trabalham tanto com o tráfico de pessoas como com o trabalho análogo à escravidão (Bahia, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo) e, em menor medida, os que enfatizam o problema da exploração sexual (Mato Grosso e Roraima, por exemplo). Nesses estados, políticas contra o tráfico de pessoas são consideradas úteis para que os problemas do trabalho análogo à escravidão ou da exploração sexual sejam abordados de forma

2. Disponível em: <<https://bit.ly/3wac0Ww>>.

mais ampla, olhando-se não apenas para a exploração em si, mas também para o processo que leva alguém a uma situação de exploração. Inversamente, a existência de NETPs ou CETPs que se encontram separados de outros, especialmente dos que lidam com as *finalidades* do tráfico de pessoas (trabalho análogo à escravidão ou exploração sexual, por exemplo), leva não apenas a uma sobreposição de funções, mas também à possível confusão de agentes públicos. Como exemplo ilustrativo, o NETP do Distrito Federal recebeu da Polícia Rodoviária Federal, em período recente, encaminhamentos de casos de trabalho análogo à escravidão, mas estes tiveram de ser repassados para um órgão que lidava especificamente com este tema, pois no Distrito Federal o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão são enfrentados por instituições distintas.³ Se tal confusão ocorre entre agentes públicos especializados, ela é provavelmente maior na sociedade em geral, dificultando a realização de denúncias e o acesso de possíveis vítimas a serviços de apoio prestados pelo Estado.

Ademais, os NETPs frequentemente possuem pouco contato com outras instituições ou com NETPs de outros estados. Dessa forma, os núcleos são em muitos casos “ilhas” que se comunicam pouco com outras organizações. Contudo, exceções importantes foram observadas. Em algumas UFs (por exemplo, Amazonas, Bahia, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro), o NETP e/ou CETP mantém diálogo ou realizam ações em conjunto com a Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo (Coetrae) ou equivalente, enfatizando a necessidade de se entender como as vítimas chegam a uma condição de trabalho análogo à escravidão. Tal abordagem é importante para que se investiguem os caminhos percorridos por trabalhadores até que estes cheguem a uma condição de trabalho análogo à escravidão. Também é importante para que a multidimensionalidade do problema seja enfrentada de forma unificada. Em algumas UFs (Amazonas e Pará, por exemplo) existe um comitê de enfrentamento conjunto ao trabalho análogo à escravidão e ao tráfico de pessoas, o que evita redundância e facilita a realização de ações integradas. Esse formato faz sentido ao se considerar que o tráfico não é separado das finalidades às quais ele se destina. No estado de São Paulo, onde se acompanharam cerca de 480 casos desde que um arranjo de enfrentamento ao tráfico de pessoas foi criado (cerca de dez anos antes à realização desta pesquisa), não havia evidência de que algum caso houvesse sido apenas de tráfico de pessoas.⁴ Segundo o representante de um arranjo neste estado, isso se aplica não apenas às finalidades do tráfico de pessoas, mas a vários outros crimes correlatos.

3. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Distrito Federal, 16 de setembro de 2020.

4. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – São Paulo, 4 de setembro de 2020.

Onde você tem tráfico de pessoas você provavelmente tem trabalho escravo, ou tem exploração sexual, ou tem cárcere privado, retenção de documentos, violência contra a mulher, violência contra a criança e uma série de outros delitos, o que gera competência concorrente entre inúmeros órgãos e um problema sério de conflito de atuação.⁵

A indefinição na aplicação do conceito de tráfico de pessoas também colabora para outro possível problema: a equiparação (em alguns casos) de vítimas ou possíveis vítimas a criminosos. Embora não tenham se encontrado evidências de que isso ocorreu no Brasil em período recente, o fato de que o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes são enfrentados pelos mesmos departamentos pode influenciar as perspectivas de quem trabalha na área. Por exemplo, em 2019, a Polícia Federal encaminhou a um NETP um grupo de pessoas impedidas de embarcar para os Estados Unidos por suspeita de que iriam ingressar ilegalmente naquele país, como relatado por um gestor no Distrito Federal.

A gente foi acionado pela Polícia Federal. Um grupo de dezoito pessoas foi detido no aeroporto aqui de Brasília. Eram dez adultos e oito crianças que iriam [supostamente] tentar entrar ilegalmente nos Estados Unidos. Eles foram presos de madrugada, estavam na sede da Polícia Federal e até as 9h da manhã não havia nenhum defensor, não havia advogado, estavam com fome e a gente foi acionado para prestar auxílio a eles. Aí a gente entrou em contato com o conselho tutelar, com a Secretaria de Desenvolvimento Social, com a Defensoria Pública e fomos todos para lá. Os pais foram detidos e as crianças tiveram que ir para um abrigo, e a gente ficou acompanhando durante cinco dias. Depois, passou a ser segredo de justiça e o defensor falou que o caso iria ser acompanhado por eles.⁶

3 MECANISMOS DE SUPERVISÃO DA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS ANTITRÁFICO

A coordenação nacional (atualmente realizada pela Coordenação-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes) não apenas acompanha a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), como tem nela uma de suas principais razões de ser. A coordenação nacional funciona como o órgão de acompanhamento da PNETP e dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas – encarregada de assegurar que cada uma de suas metas sejam atingidas.

A supervisão da execução das políticas ocorre de duas formas. Primeiro, os NETPs e CETPs são supervisionados pelas respectivas secretarias estaduais, geralmente das áreas de segurança pública, assistência social ou direitos humanos.

5. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – São Paulo, 4 de setembro de 2020.

6. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Distrito Federal, 16 de setembro de 2020.

Segundo, a relação entre governo federal e governos estaduais é de supervisão parcial: muitos dos NETPs e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs) foram criados com o apoio financeiro e técnico do governo federal, mas gozam de autonomia na implementação e, em grande medida, elaboração das políticas. Governos estaduais precisam seguir o previsto em legislação nacional, mas podem inserir elementos específicos nas suas políticas e planos.

De toda forma, parece haver pouco acompanhamento sistematizado das atividades realizadas nos estados pelo governo federal. Algumas evidências sugerem esta situação: as informações enviadas semestralmente por NETPs não são sistematizadas e analisadas pela coordenação nacional de forma adequada; não há indícios de que tais informações sejam utilizadas sistematicamente como instrumento de gestão; e o último questionário realizado pela coordenação nacional junto aos governos estaduais (no início de 2020) obteve apenas quatro respostas, sugerindo que NETPs não consideram o envio de informações para o governo federal como um instrumento importante de gestão.

BOX 2

Divulgação da política e direcionamento ao público-alvo

Há evidências de que campanhas de prevenção e atenção às vítimas do tráfico de pessoas são de pouco impacto, o que se observa pelo número pequeno de encaminhamentos de vítimas aos NETPs, mesmo com a “sensibilização” da população e de agentes públicos realizada desde o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Isso não decorre de dificuldades enfrentadas individualmente por gestores, mas de problemas mais amplos: i) a associação comumente feita entre o termo tráfico de pessoas e um tipo de exploração bastante específico (a exploração sexual de estrangeiras), o que aumenta a probabilidade de que vítimas do tráfico doméstico sejam encaminhadas a outros órgãos (e não para os NETPs); e ii) a existência de campanhas e arranjos institucionais paralelos que já tratam de temas afins, especialmente o abuso sexual de crianças e adolescentes, a violência contra a mulher, o trabalho análogo à escravidão, e o trabalho infantil.

Dessa forma, o tráfico de pessoas frequentemente acaba por ser uma categoria residual, abrangendo formas de exploração ou abuso não incluídas em outras políticas, como a exploração sexual de mulheres e travestis brasileiras no exterior ou eventos que ocorrem muito raramente (remoção de órgãos, por exemplo). Trata-se de um subconjunto pequeno do problema do tráfico de pessoas, mas que acaba por ser o foco da ação do Estado em função da existência de outras redes e instituições especializadas no atendimento a vítimas de exploração ou de violência em geral. O tráfico de pessoas pode, ainda, ser usado de forma *ad hoc* como um *framing* conveniente para políticas antimigratórias, antiprostituição ou outras, tal como explorado neste livro e na literatura da área.

Elaboração dos autores.

4 A IMPORTÂNCIA ATRIBUÍDA À REDE DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

A categoria *rede* tem papel importante na governança do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. A frase “trabalho em rede” tem centralidade nas narrativas reunidas nas entrevistas com gestores que atuam na linha de frente da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas, estando também presente no texto da política. Essa categoria é composta por órgãos de governo, organizações da sociedade civil e agências, departamentos e organismos internacionais, bem como pelas relações

estabelecidas entre eles. Segundo o *Guia de Atuação no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil*, publicado pelo Ministério da Justiça (Silva, 2013), a justificativa para o uso de uma estrutura em rede no combate ao tráfico de pessoas se baseia no entendimento de ser a rede

um padrão organizacional não linear, não hierárquico, que surge a partir de relações entre pessoas e/ou instituições não verticalizadas, mas coordenadas, e que, por essa razão, operam de forma efetiva. Por meio dessa conceptualização, considera-se que a estrutura em rede tem a capacidade de “expandir vínculos” e “levar percepções para dimensões mais ampliadas, tornar mais inclusiva e transversal o que tem vocação para ser amplificado” (Silva, 2013, p. 62).

De acordo com esse mesmo guia, o combate ao tráfico é ainda uma questão transversal, a qual demanda respostas por meio de ações capazes de conectar o local ao nacional, como explicitado neste trecho: “temáticas transversais como o enfrentamento ao tráfico de pessoas requerem uma atuação nacional e local em rede, porque se enriquecem com a sua horizontalidade, coordenada sem hierarquias e atuações subsidiárias, e orientada a partir de um propósito compartilhado” (Silva, 2013, p. 62).

Dentro do Estado brasileiro, a rede envolve os campos da educação, saúde, assistência social, direitos humanos e segurança pública, incluindo seus diferentes departamentos, órgãos, instituições e organizações constituintes.⁷ A rede institucional do Estado brasileiro possui relações formalizadas por meio de decretos, convênios, parcerias e acordos com atores supralocais. O Estado brasileiro oferece recursos e infraestrutura para o funcionamento dos NETPs e CETPs, nos quais funcionários públicos possuem centralidade na gestão. Os gestores fazem parte da estrutura institucional do Estado brasileiro e suas posições de coordenação nos NETPs e CETPs estão formalizadas por meio de decretos ou portarias. Esses atores se relacionam com organizações da sociedade civil, servidores de outros órgãos e, por vezes, com as vítimas, em contextos e lugares muito diversos. Os membros internacionais da rede são departamentos, organismos, agências e instituições, entre os quais algumas das mais citadas nas entrevistas de gestores foram o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur).

Parte dos agentes públicos entrevistados ocupava-se do tema do tráfico de pessoas, mas possuía experiência prévia em outras temáticas, especialmente as

7. Defensorias públicas estaduais, Defensoria Pública da União, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, (antigo) Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, polícias civis, polícias militares, guardas municipais, Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Tribunal Regional do Trabalho, Cras, Creas, secretarias de estado de justiça e cidadania, Ministério da Economia e Ministério das Relações Exteriores.

de violência de gênero, direitos de crianças e adolescentes, e trabalho análogo à escravidão. Parte dos atores da rede institucional também já lidava, na prática, com a temática do tráfico de pessoas em função de convenções, acordos, políticas ou planos que antecederam e/ou se sobrepuseram aos referentes ao tráfico de pessoas. Entre estes estão: a Convenção dos Direitos da Criança das Nações Unidas (1989), a Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho, sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil (1999), o Plano de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (2000), o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (2003) e o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (2004). Além disso, as garantias de proteção ao trabalhador brasileiro e estrangeiro encontrado em condições de trabalho análogo à escravidão precedem as políticas antitráfico ou a elas se sobrepõem – incluindo o reconhecimento de direitos trabalhistas, indenização, seguro-desemprego e direito de residência no país por um ano (em caso de não brasileiros). Portanto, o Estado e a sociedade civil no Brasil têm um histórico de atuação em relação ao tráfico de pessoas (ainda que sem utilizar esse termo) que antecede a adoção formal de uma política contra o tráfico de pessoas.

4.1 A rede na assistência às vítimas: a centralidade de organizações religiosas

Do ponto de vista das organizações e agências que constituem a rede, organizações humanitárias têm centralidade na oferta de serviços de assistência social, proteção à vítima, assim como na garantia de direitos e campanhas de combate e prevenção ao tráfico de pessoas. Para oferecer tais serviços (previstos legalmente), gestores mobilizam atores e organizações, cujos recursos financeiros são diversos e advêm de doadores individuais; convênios e editais públicos do Estado brasileiro, como os do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e de governos estaduais; governos estrangeiros, como o governo dos Estados Unidos e da Suécia; e organizações internacionais, como UNODC, OIM e ICMPPD.

Organizações religiosas desempenham papel importante na gestão da política, destacando-se nas entrevistas o Centro de Apoio e Pastoral do Migrante (Cami), Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Centro Scalabriniانو de Estudos Migratórios (CSEM), Caritas, Comissão Pastoral da Terra, Projeto Resgate, Jovens com uma Missão (Jocum) e Rede um Grito pela Vida. Atores vinculados a organizações religiosas são profissionais de referência para os que estão na linha de frente da política antitráfico. Hofmann (2015) argumenta que a chave da receptividade governamental aos grupos religiosos no combate ao tráfico de pessoas reside em seus recursos sociais, culturais e econômicos. A profunda preocupação de grupos religiosos com o tráfico e o engajamento que esses grupos

demonstram são ferramentas que governos podem usar para avançar suas próprias atividades políticas (Hofmann, 2015).

A importância de organizações religiosas – ou ligadas a grupos religiosos – foi destacada em todas as entrevistas realizadas. Tais organizações são frequentemente colocadas em grau de importância equivalente ao de instituições policiais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, polícias estaduais) e ao Ministério Público, como se observa neste trecho de uma das entrevistas.

Nós temos com a Polícia Federal uma parceria forte; [também com] o Ministério Público Federal, que nos apoia muito; nós temos a Defensoria Pública do Estado, nós temos a Secretaria de Segurança Pública também. Temos a sociedade civil também; a Caritas sempre está nos apoiando, a Rede Um Grito pela Vida. São parceiros que sempre estão com a gente.⁸

Nesta mesma entrevista, o gestor destacou um atendimento realizado com o apoio da Rede Um Grito pela Vida, assim como o papel central de outras organizações religiosas.

Ela [uma vítima] quis ser ajudada, então fizemos todo o acompanhamento psicossocial dela, inclusive encaminhando ela à Rede Um Grito pela Vida, que nos deu apoio na questão do acompanhamento depois que ela saiu da rede.

(...)

A gente tem que ir para a sala de aula, a gente tem que ir para as comunidades. E isso a gente tem feito e continua fazendo com a Comissão Pastoral da Terra, com a Rede Um Grito Pela Vida, com a Repórter Brasil, e com a ONG [organização não governamental] Projeto Resgate, que é uma ONG que tem filial no Brasil, mas a sua sede é na Suíça. (...) Mulheres de vários cantos do país são ajudadas pelo Projeto Resgate. É uma rede muito parceira nossa.⁹

A agenda dessas organizações relaciona-se em parte à sua autoimagem institucional, a qual acaba por determinar o formato e objetivos de suas atividades relacionadas ao tráfico de pessoas. A Jocum, por exemplo, se apresenta da seguinte maneira.

Iniciamos nossas atividades em 1975 (...) em Contagem, Minas Gerais. Hoje temos uma estrutura descentralizada com 66 escritórios e centros de treinamento missionário espalhados por todas as regiões do país. Jovens Com Uma Missão reúne pessoas diferentes para trabalhar nas mais diferentes atividades evangelísticas. (...) Todos envolvidos nestes objetivos: apresentar Jesus Cristo à esta geração e a possibilidade real de relacionamento com Ele, mobilizando o maior número possível de pessoas para ajudar nesta tarefa; treinar e equipar cristãos para o cumprimento da grande comissão.¹⁰

8. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Bahia, 15 de outubro de 2020.

9. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Bahia, 15 de outubro de 2020.

10. Disponível em: <<https://jocum.org.br/quem-somos>>.

Hofmann (2015) desenvolveu pesquisa com os gestores da rede, especialmente funcionários públicos e ativistas antitráfico de organizações religiosas. Em suas entrevistas, ela observou um forte engajamento de grupos religiosos no trabalho de prevenção ao tráfico e dentro das estruturas dialógicas de governo, como nos CETPs e no Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conatrap). A pesquisa mostra que tais grupos possuem recursos financeiros e extensas redes de suporte. O Projeto Resgate, da Igreja Batista de Zurique, possui mais de vinte parceiros institucionais, incluindo a European Return and Reintegration Network (Errin), iniciativa conjunta de quinze Estados-membros da União Europeia; e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), financiada por meio do Fundo de Asilo, Migração e Integração da União Europeia (Asylum, Migration and Integration Fund – Amif), com cofinanciamento das autoridades nacionais participantes.¹¹ Esses grupos religiosos também são dotados de habilidades de articulação e competências no uso de ferramentas de comunicação social – como mídias digitais, vídeos e fotografias.¹² Hofmann (2015) argumenta que a maioria deles era articulada na escrita, recorrentemente falava vários idiomas e mostrava facilidade nos processos de comunicação intercultural – o que lhes provia uma vantagem nas negociações com gestores públicos e outros atores. Em entrevista ao jornal suíço *Swissinfo.ch*, que circula em língua portuguesa, o pastor Vicente Medeiros, idealizador do Projeto Resgate, conta a história do projeto.

Swissinfo.ch: Como o senhor começou o seu projeto de resgate aqui na Suíça?

Vicente Medeiros: Teve início com um passeio que fiz com a minha esposa em 2004, quando viemos à Suíça comemorar o nosso aniversário de 25 anos de casamento. Como eu sou pastor da Igreja Batista, é comum que as pessoas venham a mim para falar sobre sua condição e problemas.

Foi nesse momento que inúmeros relatos de trabalho escravo e maus tratos começaram a me intrigar. (...) Me instalei em uma salinha anexa a um salão de beleza na cidade e ouvi mais de 60 prostitutas brasileiras. O resumo desse período foi a repetição de casos: não tinham vindo com esse objetivo, mas sim com promessa de trabalho, porém o fim era o trabalho como prostituta (Baeckert, 2019).

No entanto, esses atores reproduzem visões hegemônicas sobre o tráfico, presentes em muitos casos nas práticas cotidianas dos gestores. A centralidade das organizações religiosas é questionada por acadêmicos e ativistas que analisam o enfrentamento ao tráfico de pessoas e/ou participaram formalmente de sua estrutura de governança como representantes da sociedade civil. Pesquisadores questionam em especial a narrativa do “resgate” presente nos discursos de alguns

11. Disponível em: <<https://returnnetwork.eu>>.

12. A produção visual de grupos religiosos contribui para que seus membros sejam vistos como atores importantes nas campanhas de prevenção. Exemplos disponíveis em: <https://www.youtube.com/watch?v=We_C_1jIMJQ> e <<https://www.youtube.com/watch?v=rw38URXbdsQ>>.

integrantes da rede. Para Silva, Blanchette e Bento (2014), o Mito de Maria, que focaliza as atenções em “mulheres inocentes, enganadas e escravizadas” empurra as necessidades, demandas e experiências de mulheres migrantes reais para o segundo plano. Para eles, “reformular as leis e organizar infraestruturas de apoio para brasileiros no exterior e as trabalhadoras do sexo no Brasil é uma tarefa que exige consenso político e isso é muito mais difícil de criar do que os efeitos emocionais, que podem ser facilmente gerados pelo uso de mitos” (Silva, Blanchette e Bento, 2014, p. 158). Argumentam ainda que:

dinheiro e recursos estão sendo gastos para combater os vilões (muitas vezes imaginários) relatados pelo mito e auxiliar as vítimas (também muitas vezes imaginárias) enquanto as demandas reais dos migrantes e profissionais do sexo estão sendo ignoradas. Em vez de ver essas pessoas como atores com projetos, objetivos e desejos, o Mito de Maria promove uma visão de pessoas envolvidas em situações de migração classificadas como tráfico como objetos passivos, enganados na migração em função de sua própria ignorância e sonhos infantis (Silva, Blanchette e Bento, 2014, p. 161).

Sob esse ângulo, a agenda de ativistas antitráfico se sobrepõe às demandas concretas das pessoas definidas como vítimas, e que envolvem a garantia de direitos humanos e sociais. Ao mesmo tempo, a participação de organizações religiosas pode ser útil em função do seu alcance junto a pessoas e comunidades que outras organizações têm dificuldade de acessar. De toda forma, é preciso considerar que grupos religiosos se recusam a lidar com certos temas. Um caso que ilustra a tensão entre grupos religiosos e não religiosos, assim como a importância de sua participação, foi observado no Mato Grosso do Sul.

Nós, da rede feminista, dizemos assim: nós vamos até um pedacinho do caminho com todo mundo, e depois nós seguimos um caminho imenso só nós. Porque as pessoas da igreja, por exemplo, adoram discutir violência sexual, mas não querem discutir direitos sexuais. (...) Nós temos um monte de gente que caminha conosco um pedacinho, mas o resto caminha a gente só.¹³

A rede é composta também por outros atores, como universidades e associações de classe. As organizações e associações Repórter Brasil, Associação de Travestis, Transexuais e Transgêneros de Goiás (Astral), Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (Asbrad) e Núcleo de Estudos de Gênero Pagu, na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), são atores mencionados nas entrevistas ou que participaram no Conatrap. A presença desses atores contribui para uma visão crítica em relação às práticas da política.

Por fim, é preciso considerar que os aparatos dialógicos governamentais têm dificuldade de interagir com grupos populacionais que não estejam estabelecidos

13. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Mato Grosso do Sul, 17 de março de 2021.

em organizações formais de representação coletiva, e cuja representação ocorre de modo volátil e não protocolar (migrantes indocumentados, trabalhadores informais, prostitutas, por exemplo). Embora membros desses grupos sejam esporadicamente convidados para participar, isso frequentemente ocorre na forma de testemunhos que corroborem a narrativa hegemônica sobre o tráfico de pessoas. E, no processo de suas participações, eles poderão ser novamente subalternizados (Hofmann, 2015, p. 15). A participação nas estruturas dialógicas de gestão, bem como a integração à arquitetura de governança, se mantêm circunscritas aos atores organizados em redes formalizadas.

5 CONCLUSÕES

Para entender a implementação das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, este capítulo inicialmente destacou trabalhos que se tornaram referências importantes para se analisar os problemas enfrentados na execução de políticas públicas. Identificamos na política antitráfico alguns vícios semelhantes aos observados em outras políticas, como a ausência de uma base teórica robusta que estabeleça a extensão e as características do problema a ser enfrentado, bem como as melhores formas de se enfrentá-lo. A ausência de uma base teórica sólida levou a metas e objetivos pouco claros da política, gerando distorções e fragmentação na implementação. Esse problema se reflete ainda na sobreposição de arranjos institucionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas a outros que têm como objetivo enfrentar as finalidades do tráfico de pessoas.

Se tomarmos como referência a experiência brasileira no combate ao trabalho análogo ao de escravo, reconhecemos o sucesso dos arranjos institucionais e marcos legais criados antes da PNETP, os quais, contudo, não se beneficiaram da agenda antitráfico. As ações e os dados (como os de números de trabalhadores resgatados) foram utilizados por operadores da política antitráfico, mas sem que isso contribuísse para o fortalecimento ou ampliação das estratégias de enfrentamento ao trabalho escravo.

Além disso, destacamos neste capítulo que gestores e trabalhadores dos serviços que integram o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Sistema Único de Saúde (SUS) integram uma rede capilarizada e capaz de atender a vítimas de modo transversal. Ou seja, o tráfico de pessoas pode ser mais uma modalidade de violência a ser considerada nos serviços prestados por essas redes. Outras instituições, como organizações da sociedade civil (incluídas as de caráter religioso), podem desempenhar um papel importante na prevenção deste crime e no apoio a vítimas. Contudo, a disponibilidade de recursos financeiros e técnicos por atores que adotam uma agenda antimigração ou antiprostituição pode deslocar o foco das políticas das efetivas necessidades das vítimas (ou potenciais vítimas).

A VISÃO DOS GESTORES ESTADUAIS SOBRE O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

1 DIFICULDADES NA ASSISTÊNCIA ÀS VÍTIMAS: A VISÃO DOS GESTORES ESTADUAIS

A assistência à vítima é um dos pilares da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), e a Lei nº 13.344/2016 reforçou a importância de uma política de proteção e assistência integral às pessoas contra quem se comete esse tipo de crime. Os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs), os Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETPs) e os Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs) são alguns dos principais atores incumbidos de garantir o atendimento e a proteção dos direitos das vítimas.¹ Contudo, esses órgãos estaduais conseguem de fato prestar tal serviço, considerando-se em especial o baixo número de casos identificados?

Na perspectiva de alguns gestores estaduais entrevistados, a ausência ou limitação do trabalho de atendimento e proteção às vítimas decorre em parte de arranjos institucionais inadequados. Para alguns gestores, essas situações resultam do fato de que a PNETP é imprecisa ao estabelecer atribuições muito amplas, o que impede a implementação de mecanismos de enfrentamento efetivos. Explicações sobre dificuldades na execução da política são também comumente direcionadas à culpabilização de outros agentes públicos ou à falta de recursos.

Eu já percebi diversas vezes que o que chamamos de equipe é a equipe de só uma pessoa. Desde 2015, no Maranhão, tinha apenas uma pessoa respondendo por essa gama de situações. E isso é uma realidade nacional. É uma reclamação muito grande que afeta diretamente o trabalho que deve ser feito. Talvez não seja com a eficácia que deveria ter, mas, claro, os trabalhos são feitos. Mas, se houvesse um suporte de pessoas, e também uma estrutura mais qualificada, mais eficiente, o trabalho seria muito melhor.²

No entanto, a falta de estruturas adequadas decorre, em grande medida, de um problema no *desenho* da política, o que levou à formação de uma estrutura de enfrentamento ao tráfico de pessoas que se desenvolveu em paralelo às redes de

1. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento>>.

2. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Maranhão, 25 de setembro de 2020.

enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão, à violência contra a mulher, à exploração sexual, entre outros temas correlatos. A agenda antitráfico foi pensada como uma política “guarda-chuva”, mas o ideal seria o oposto: que ela fosse incorporada a outras agendas, como as do enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão, do combate à exploração sexual e da proteção aos direitos humanos. Uma posição nesse sentido foi expressa da seguinte forma por um gestor no Mato Grosso do Sul.

O tráfico de pessoas não existe em si. Ele só existe na finalidade de uma determinada cadeia produtiva. (...) Nós não podemos ter uma política paralela para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Tráfico de pessoas é um assunto que tem que se trabalhar a partir de todas as políticas já existentes; não tem que se construir uma política paralela para o tráfico. Porque o tráfico tem a ver com ausência de renda, com a discriminação da mulher, com a não valorização das trabalhadoras sexuais, com a não política de acolhimento dos desempregados. (...) Por exemplo, eu penso que o posto avançado [PAAHM] tem que estar na política de assistência social (...). E não precisa inventar nada. É só dotar os Creas – os centros de referência especializados de assistência social – de trabalhadores capacitados e sensibilizados ao tráfico de pessoas.³

Uma perspectiva em parte semelhante foi destacada por outro gestor, o qual propôs a formação de estruturas mais integradas.

Eu estou propondo (...) a criação daquilo que chamo de núcleo de prevenção e enfrentamento das violações de direitos fundamentais, porque você não separa delitos. (...) É uma grande mescla; não dá para separar, como o poder público tenta fazer. (...) Então, esse enfrentamento tem que ser conjunto.⁴

Um outro problema mencionado por gestores é a ênfase dada na agenda antitráfico à repressão, o que pode implicar violação de direitos e ausência de proteção a pessoas em situação de vulnerabilidade. Um gestor no Mato Grosso do Sul destacou um caso de mulheres paraguaias que trabalhavam como prostitutas em condições degradantes, mas que acabaram por ser deportadas em 2005-2006 e impedidas de retornar ao Brasil, sem que o caso passasse em nenhum momento pela rede de assistência social.⁵

Contudo, alguns gestores também enfatizaram que a implementação das políticas não necessariamente precisa seguir esse formato, e que a atuação em rede e um desenho institucional não focado na repressão contribuem para a garantia de direitos e proteção às vítimas. O Mato Grosso do Sul é um exemplo desse tipo,

3. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Mato Grosso do Sul, 17 de março de 2021.

4. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – São Paulo, 4 de setembro de 2020.

5. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Mato Grosso do Sul, 17 de março de 2021.

onde surgiu em 2002 a primeira iniciativa no Brasil daquilo que futuramente viriam a ser os CETPs.

O governo Fernando Henrique veio com a proposta de um escritório [de enfrentamento ao tráfico de pessoas, semelhante ao que viriam a ser os NETPs], e a gente contrapôs e disse não. (...) Esse pessoal que estava com essa proposta tinha muito a ideia policial. (...) Tinha muito a visão do enfrentamento do tráfico a partir dos crimes transnacionais, do crime organizado. Então, quando eles vieram com essa ideia para o Mato Grosso do Sul, a gente já tinha uma outra experiência, que era a do enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes, e a gente falou “não, a gente quer um coletivo”. Por isso que a gente chamou de comitê.⁶

Outra visão compartilhada por alguns gestores é que a falta de assistência às vítimas resulta do não cumprimento do fluxograma institucional da política, segundo o qual operações de resgate e denúncias deveriam ser comunicadas aos NETPs e CETPs de forma que possam prestar atendimento às vítimas e encaminhá-las à rede de assistência social.⁷ Segundo alguns gestores entrevistados, há casos de vítimas que não são atendidas porque os responsáveis pelas ações de enfrentamento não comunicam a realização de operações aos NETPs e CETPs, e, sem o registro formal das ações, os agentes não podem ter acesso às vítimas e, assim, o atendimento não é realizado.

Cadê o telefone dessas pessoas para a gente entrar em contato, para a gente ver a sua inserção social, sua inserção no mercado de trabalho, a sua escolaridade? (...) Se não há uma política pública de acompanhamento daquela vítima, ela vai voltar para o ciclo, seja do trabalho escravo, seja de exploração sexual. Então, tem que ter uma troca, um diálogo.⁸

Esse mesmo gestor também compreende que o papel dos operadores do direito e da segurança pública não deve se confundir com o da assistência social.

A gente não tem que ter receio ou esconder nada dos coordenadores de núcleos e postos. (...) Quando tem resgate, onde essa vítima vai ser colocada? Na Polícia Federal? Vamos deixá-la onde? Vamos deixá-la com a Polícia Rodoviária Federal? Com o juiz? Com o procurador? Não. Não é função deles. É função nossa fazer essa intermediação junto à assistência social, junto com a equipe de psicólogos do Creas, do Cras [Centro de Referência de Assistência Social], do município ou do estado, junto com a secretaria de saúde do município ou do estado. E tem que existir uma parceria, uma confiança na rede.⁹

6. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Mato Grosso do Sul, 17 de março de 2021.

7. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/Atendimento%20fluxograma>>.

8. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Bahia, 15 de outubro de 2020.

9. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Bahia, 15 de outubro de 2020.

Além disso, o atendimento e o acompanhamento efetivo das vítimas são facilitados quando há proximidade entre gestores trabalhando nos NETPs ou CETPs e outros atores da rede de assistência social. A proximidade contribui para que o trabalho de assistência à vítima possa ser desenvolvido com celeridade. Os trechos a seguir indicam a capacidade de articulação de alguns gestores e, ainda, a proximidade entre alguns NETPs e CETPs e serviços de proteção a vítimas.

Eu não atuo diretamente na gerência xxxxx. Eu sou uma colega de trabalho dela. Atuo mais especificamente atendendo a vítimas de violência. Mas toda vez que tem uma necessidade de atendimento ela nos chama como equipe – e me sensibilizo com o tema. Eu vejo as limitações, as dificuldades que a xxxxx e a xxxxx passam no sentido de fazer o tema não morrer dentro da Secretaria de Justiça e buscando mais e mais vínculos e mais pessoas que possam fortalecer a temática.¹⁰

O engajamento pessoal dos gestores também é um fator que influencia o atendimento e acompanhamento das vítimas, o que provavelmente tem relação com a indignação gerada pelas violações de direitos. Casos de trabalho doméstico análogo à escravidão podem ganhar atenção especial pela indignação que provocam. Um dos gestores entrevistados acompanhou o pós-resgate de duas vítimas, casos que o marcaram pessoalmente. Nesses casos, a violação de direitos ocorreu por décadas. O agente manifestou indignação face ao crime e descreveu a assimetria da relação entre os atores envolvidos: de um lado, mulheres negras e pobres; de outro, famílias abastadas, proprietárias de grandes imóveis rurais.

Ela trabalhava havia mais de quarenta anos com essa família. (...) Ela nunca tinha recebido salário, nunca teve direito a férias. O seu quartinho, aquele puxadinho, era utilizado por ela, porque era aquela coisa: “vamos deixar ela aqui porque ela é da casa”. Então, para você ver a submissão dessa pessoa... Ela se achava da família. Ela não se via como uma empregada doméstica que estava sendo explorada durante todo esse tempo. Ela não se via assim.

(...)

A outra foi uma menina que desde os seus 7 anos [era explorada]. Ela foi resgatada com 35 anos. Foram 28 anos de trabalho. O [caso] dela vai virar inclusive um documentário. Foi muito brutal o que foi feito com ela. Cruel porque ela fala na denúncia que desde os 7 anos lavava pratos e tinha que cozinhar. (...) Então, quando saiu dessa fazenda, ela disse que foi a libertação dela. E até hoje eu converso com ela, acompanho, a ajudei e ajudo no que posso. Tanto no pessoal quanto na parte pública, estou tentando cada vez mais capacitá-la. (...) Então, a gente acaba criando vínculo com as vítimas. Não tem como a gente não criar um vínculo.¹¹

10. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Distrito Federal, 16 de setembro de 2020.

11. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Bahia, 15 de outubro de 2020.

O fato de o gestor ter se sentido marcado pelos casos sugere que histórias de vida das vítimas e a natureza das violações influenciam a forma de acompanhamento dos casos. Outros interlocutores também mencionaram acompanhar as vítimas e iniciativas para “reintegrá-las” à sociedade.

Nós procuramos, por meio do programa Pró-Vítima, acompanhar a vítima até o momento em que ela consegue ter sua autonomia. Então, no caso dessa jovem, ela já está trabalhando, já conseguiu contatar sua família, está numa situação de segurança, conhece os meios. Então, é como se a gente “desse alta” do programa em virtude disso. (...) A gente tem esse hábito de entrar em contato [com as vítimas] para saber [como estão]. E hoje, atualmente, ela está bem.¹²

Muito embora esses sejam exemplos positivos, é importante que o atendimento e a proteção às vítimas não dependam tanto de laços pessoais entre atores da rede e gestores, nem da sensibilização e do engajamento pessoal desses gestores. O atendimento e a proteção devem ser institucionalizados, com procedimentos padronizados e mecanismos de monitoramento e prestação de contas que prescindam das relações subjetivas construídas pelos gestores e/ou pelas vítimas.

Diferentemente, em outros contextos, a assistência não é realizada porque gestores definem como prioridade outras atividades, como campanhas de prevenção ao tráfico. Um gestor reconheceu que o foco do seu trabalho não é o atendimento ou acompanhamento de vítimas. Segundo ele, “a gente tem esse trabalho de atendimento, mas o nosso trabalho mesmo é levar informações para as escolas”.¹³ O mesmo gestor destacou na entrevista a falta de um serviço eficiente de atendimento.

Entrevistador: para as crianças e adolescentes, se não há atendimento no núcleo [NETP], o que acontece? Elas vão para outro lugar?

Entrevistado: eu não sei te dizer. Acho que elas não vão para lugar nenhum. (...) A gente teve uma reunião com a secretária da assistência social daqui, junto com o Ministério da Justiça, a Polícia Federal e a OIM [Organização Internacional para as Migrações], e a gente falava sobre essas questões: para onde vão as crianças que foram resgatadas? Não sei. A gente não tem um trabalho voltado para crianças e adolescentes neste estado.¹⁴

No entanto, foram poucos os gestores que disseram que a assistência à vítima não era parte do trabalho dos NETPs e CETPs, ainda que seu trabalho fosse sobretudo o de encaminhar as vítimas para outros atores da rede a fim de que fizessem o trabalho de atendimento e acompanhamento.

12. Entrevistas (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Distrito Federal, 16 de setembro de 2020.

13. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Roraima, 22 de setembro de 2020.

14. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Roraima, 22 de setembro de 2020.

Também foi destacada a importância de não se colocar pessoas “resgatadas” em situações ainda mais precárias do que aquelas em que se encontravam antes do “resgate”. No Rio de Janeiro, por exemplo, foi descoberto um “esquema” no qual venezuelanos surdos mendigavam nas ruas e repassavam o dinheiro para um casal com quem eles viviam. Contudo, os exploradores eram a única rede de apoio que essas pessoas possuíam, e não parecia haver coação.

Quando a gente conheceu esse casal, percebeu que os vínculos eram ambivalentes. As relações eram muito mais complexas e não parecia haver uma relação exatamente de exploração, mas sim uma relação paternalista. Ele é uma pessoa muito benquista pela comunidade surda. A linha é muito tênue.¹⁵

É preciso ainda olhar mais de perto as experiências específicas de determinados grupos de pessoas, considerando especialmente a ausência de alternativas de trabalho ou de inserção social, como no caso dos transgêneros.

Quando é uma pessoa trans, eu observei que, caso seja uma pessoa que está sem rede de apoio, ela vai trabalhar na prostituição porque não encontra outro trabalho. Nem sempre é uma escolha. Há então uma pessoa que oferece trabalho, a cafetina, que se torna uma figura de acolhimento afetivo. Ela vira uma madrinha, uma mãe dessas jovens trans, se torna responsável por elas, e criam-se a partir daí vínculos ambivalentes. (...) É sempre uma pessoa próxima ou alguém que se torna próxima, pois ela não consegue um outro ponto de apoio. Não são redes muito complexas. São geralmente uma ou duas pessoas. Mas quem lucra com a situação não é uma grande empresa ou algo desse tipo.¹⁶

Uma situação semelhante foi descrita por um gestor no Mato Grosso do Sul, que destacou como a discriminação contra pessoas transgênero facilita a sua exploração.

Quando [um jovem] quer ser da identidade feminina, ou quer ser trans, ele entra em um outro mundo, em que a violência é terrível, é cruel. (...) Esse jovem está solto no mundo, e aí (...) alguém o captura nesse desejo de ser aceito; é o desejo da pessoa de fazer alguma coisa, de ser aceito, de ser incluído. Então esse jovem vai cair em uma rede. (...) Então, para a gente entender o tráfico, a gente tem que entender quais são as opções concretas [da pessoa].¹⁷

Por fim, considerando que os usuários finais da política são as vítimas, não encontramos dados empíricos sobre sua opinião em relação ao “serviço recebido”. A pesquisa não localizou nenhum instrumento formal de diálogo entre vítimas e gestores para fins de avaliação do “atendimento”.

15. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Rio de Janeiro, 7 de outubro de 2020.

16. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Rio de Janeiro, 7 de outubro de 2020.

17. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Mato Grosso do Sul, 17 de março de 2021.

2 VARIAÇÕES ENTRE OS NETPs E OS CETPs

Ao se analisar as políticas e práticas nos estados, observou-se variação em ao menos três dimensões, conforme a seguir.

- 1) O foco do trabalho não é o mesmo: diferentes gestores olham para o problema do tráfico de pessoas de forma diferente, alguns enfatizando o trabalho análogo à escravidão e outros a exploração sexual, por exemplo, o que acaba por determinar o escopo e alcance do trabalho de quem atua na área.
- 2) O grau de articulação com outros setores do governo, organizações da sociedade civil e contrapartes em outros estados ou no governo federal varia: alguns gestores atuam em rede enquanto outros trabalham de forma isolada.
- 3) O grau de informação dos gestores quanto ao tema tem variação significativa: alguns gestores possuem muitos anos de experiência e se mantêm atualizados, enquanto outros conhecem pouco ou nada sobre o assunto antes de assumir alguma função na área.

Cada um desses pontos é analisado em sequência nas próximas subseções.

2.1 Variação no foco do trabalho

O foco do trabalho dos NETPs, CETPs ou equivalentes não é o mesmo entre diferentes estados: a ênfase está geralmente na exploração sexual de mulheres e crianças ou no combate ao trabalho análogo à escravidão. Como exemplo, temos o caso de um gestor que enfatiza o problema da exploração sexual de mulheres em seu estado.

O que nós temos aqui é exploração sexual. O tráfico para fins de exploração sexual de mulheres é o que mais temos acompanhado. Ultimamente, inclusive, temos acompanhado alguns casos de perto. O Amazonas é uma rota, nós temos fronteiras aqui, fronteiras abertas, onde a exploração sexual de mulheres é em número bem mais expressivo. E há alguns casos de trabalho escravo, sim. Nós temos acompanhado alguns casos de mulheres que são levadas para fins de trabalho escravo.¹⁸

Esse foco frequentemente decorre da experiência prévia de trabalho do gestor, ou seja, de sua trajetória até o momento em que ingressou no órgão de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Um gestor destacou seu trabalho de combate à exploração sexual, o qual antecedeu seu trabalho no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

18. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Amazonas, 6 de outubro de 2020.

Em 2000, a gente foi convidado para fazer um trabalho na área de exploração de crianças e adolescentes aqui no estado. Já tínhamos atendido algumas adolescentes que tinham sido levadas para garimpos na Venezuela, e aí, através desse trabalho – que era um trabalho quase voluntário –, a gente atendia essas mulheres e já encaminhava para a rede. (...) A gente já encaminhava as meninas para um atendimento especializado de psicólogos e assistentes sociais que visitavam as famílias.

(...)

Eu fui convidada (...) em 2000 para participar da Pestraf [Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil]. Eu fui uma das pesquisadoras aqui no estado. Durante esse período, a gente passou a pesquisar e fomos para a Venezuela. Passei um ano sentada para ver o fluxo, como acontecia o fluxo das meninas e das mulheres na fronteira Brasil-Venezuela (...). Era uma pesquisa para o Ministério da Justiça e passamos dois anos fazendo essa pesquisa. Nesse tempo, a gente ouviu muitas pessoas, muitas mulheres que não eram de Boa Vista, não eram de Roraima, mas que eram trazidas para a prostituição no estado, e daqui elas saíam para outros países pela Venezuela.¹⁹

Em outro NETP, a ênfase está no combate ao trabalho análogo à escravidão por imigrantes, especialmente na indústria têxtil.²⁰ O enfrentamento à exploração sexual também ocorre nesse estado, embora de maneira menos intensa. Em um episódio destacado por um entrevistado, ocorreu em 2014 uma operação contra a exploração sexual de crianças, com um foco em grupos que recrutavam crianças para serem exploradas por adultos em locais próximos a postos de gasolina situados perto de estradas. Em outro episódio, ocorrido em 2017, uma operação fechou um local frequentado por pessoas de alta renda, pois foram encontradas menores que ali eram exploradas sexualmente.²¹

Em um outro caso, o NETP tinha como foco a assistência voltada para migrantes.

[O NETP] tinha uma função mais de acolhimento e acompanhamento dos migrantes. Era algo mais na ponta, mais próximo aos migrantes. Era um pouco acompanhar o andamento dos processos dos migrantes, a documentação, articular encontros com as famílias. O NETP tinha esse viés mais do acolhimento.²²

A variação também ocorre em termos das dimensões internacional *versus* doméstica do tráfico: alguns enfatizam o tráfico internacional de pessoas enquanto outros olham mais para o tráfico interno. Isso poderia decorrer da localização do

19. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Roraima, 22 de setembro de 2020.

20. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – São Paulo, 4 de setembro de 2020.

21. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – São Paulo, 4 de setembro de 2020.

22. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Minas Gerais, 23 de outubro de 2020.

estado, se é ou não fronteiriço, por exemplo, mas a variação é observada mesmo entre diferentes estados fronteiriços. Como exemplo, foram acompanhados no Amazonas seis casos ao longo de um ano, todos de mulheres possivelmente traficadas para o exterior.²³ No Mato Grosso, diferentemente, o foco estava na exploração sexual dentro do território do estado.²⁴

Dessa forma, o foco do enfrentamento ao tráfico de pessoas é em grande medida determinado localmente.

2.2 Grau de articulação e integração entre o enfrentamento ao tráfico de pessoas e problemas correlatos

O grau de articulação dos NETPs e CETPs com outros setores do governo, organizações da sociedade civil e contrapartes em outros estados também varia substancialmente. Alguns NETPs e CETPs trabalham tanto com o tráfico de pessoas como com o trabalho análogo à escravidão; outros trabalham exclusivamente com o tráfico de pessoas. Ademais, alguns gestores atuam em rede enquanto outros trabalham de forma isolada. Na estrutura existente em São Paulo, por exemplo, o enfrentamento ao tráfico de pessoas é realizado em conjunto com o enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão. O mesmo formato foi adotado no Rio de Janeiro: embora existam dois comitês separados no estado – o Comitê Estadual de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Cetrap) e a Comissão Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo (Coetrae) –, as reuniões e atividades são sempre realizadas de maneira conjunta, e o NETP acompanha também casos de trabalho análogo à escravidão.

São dois órgãos colegiados [Cetrap e Coetrae], mas são as mesmas instituições, os mesmos atores. Inclusive, até para evitar conflito de agenda, porque acaba sendo o mesmo representante da DPU [Defensoria Pública da União], por exemplo, nos dois comitês. A gente faz as reuniões de forma conjunta, e esse é um espaço interessante de fortalecimento e articulação mútua intersetorial para se pensar em estratégias.

(...)

Aqui no Rio, desde o início, a política pública reúne na mesma coordenação os temas do tráfico de pessoas e do trabalho escravo. O NETP foi fundado em 2008, mas desde o início atendia também a vítimas do trabalho escravo – e lembrando que era uma época na qual havia muitos resgates do trabalho escravo no estado. Então, a gente sempre acompanhou de forma conjunta. Eu sei que não é a realidade de todos os estados. Há estados onde existem pastas distintas, mas aqui há uma proximidade muito grande. Há muitos casos de tráfico interno para trabalho escravo que a gente observa.²⁵

23. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Amazonas, 6 de outubro de 2020.

24. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Mato Grosso, 2 de setembro de 2020.

25. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Rio de Janeiro, 7 de outubro de 2020.

Esse arranjo contribui para um melhor enfrentamento de diversos problemas relacionados ao tráfico de pessoas, dada a dificuldade de se separar esse tipo de crime de outros correlatos.²⁶ Contudo, segundo um gestor estadual, a capacidade de articulação com órgãos que trabalham na repressão é difícil em função de uma “distância corporativa”, o que pode explicar o fato de que os NETPs – ou outras instituições que desempenham a função de enfrentar o tráfico de pessoas – enfatizam a repressão ou a prevenção/assistência, mas não ambas.

Existe pouca articulação entre nós que trabalhamos com a migração e os órgãos de repressão. Temos dificuldade de acesso a dados e até a eles mesmos. Então, existe uma separação, uma distância corporativa muito grande (...). É uma coisa que parece estrutural, e de mais difícil manejo: essa articulação com os órgãos de repressão. Agora, com os órgãos de responsabilização, sim, existe uma articulação boa dentro do comitê. O Ministério Público e a Defensoria Pública estão presentes, estão encaminhando casos e nos mostrando como eles agem. Então, eu vejo que ainda há muito a se caminhar no sentido de articular essas três grandes tarefas que são o enfrentamento; a vulnerabilidade, que está associada à migração, ao trabalho escravo e ao tráfico de pessoas; e a articulação institucional com os diferentes órgãos.²⁷

Um outro gestor destacou que órgãos federais não informavam ao governo estadual a realização de operações contra o trabalho análogo à escravidão. Trata-se de um problema, pois as pessoas resgatadas provavelmente precisam ser atendidas por uma rede mantida, em parte, por governos estaduais.

Se a Detrae [Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo] e a Polícia Federal estão fazendo operação, que elas nos comuniquem! A gente só pede isso. Eu não quero saber o alvo – e olha que eu participo da força-tarefa aqui na Bahia. Eu participo de todas as forças-tarefas de resgate aqui e deixo bem claro: eu não recebo informação a não ser que seja no dia da operação. Então, no dia, todos ficam sabendo do alvo.²⁸

Em alguns estados, essa articulação funciona por meio de comitês estaduais – não apenas os de enfrentamento ao tráfico de pessoas –, os quais são um espaço útil para facilitar o fluxo de informações e a articulação de ações conjuntas, e evitar a duplicação de esforços. No Rio de Janeiro, por exemplo, foi mencionado que cerca de trinta órgãos públicos integram os comitês estaduais, dos quais quinze comparecem regularmente às reuniões. Destes, alguns são mais atuantes, destacando-se o

26. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Rio de Janeiro, 7 de outubro de 2020.

27. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Minas Gerais, 23 de outubro de 2020.

28. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Bahia, 15 de outubro de 2020.

Ministério Público do Trabalho (MPT), as defensorias públicas, e a Polícia Rodoviária Federal.²⁹

Uma organização central no enfrentamento ao tráfico de pessoas é o MPT, cuja agenda antitráfico pode trazer um olhar único ao enfrentamento do trabalho análogo à escravidão. Esse olhar é centrado nos processos ou caminhos que levam alguém a uma situação de trabalho análogo à escravidão.

Nos processos nacionais voltados contra o tráfico de pessoas, estamos com uma proposta de alterar o nome da nossa coordenadoria, colocando que ela é de erradicação do trabalho escravo e do tráfico de pessoas, a fim de deixar bem claro que a nossa meta institucional é tratar esses crimes como um fenômeno só.³⁰

A intenção de incorporar formalmente o trabalho do tráfico de pessoas no MPT já existia há algum tempo, e de fato veio a ocorrer posteriormente.

2.3 Experiência e nível de informação dos gestores

Os níveis de experiência dos gestores e o quanto eles se mantêm informados sobre o problema do tráfico de pessoas apresentam variação significativa. Alguns gestores possuíam ampla experiência com o tema ou com temas correlatos, enquanto outros conheciam pouco e/ou passaram a conhecer algo sobre o assunto apenas após assumirem alguma função na área. Os trechos de entrevistas a seguir apresentados, com gestores que trabalham ou trabalharam no enfrentamento ao tráfico de pessoas, ilustram situações comuns.

Eu não tive nenhuma experiência anterior a que eu estou tendo agora. Até porque foi só há cinco anos que eu (...) assumi esse cargo de gerente. Hoje, eu estou como gerente de migração, refúgio, enfrentamento ao tráfico de pessoas e trabalho escravo. Então, foi a partir daí que comecei a trabalhar com as temáticas, e a minha experiência veio a partir daí.³¹

Eu não esperava vir para essa área (...). Fui convidado por xxxxx para assumir [uma função na área]. Ele foi um dos meus orientadores da faculdade, e então fui chamado para coordenar a parte de enfrentamento ao tráfico de pessoas do estado. (...) Aí fui me adaptando, fui entendendo um pouco do assunto.³²

Isso não necessariamente é um problema intransponível, pois gestores podem se capacitar para o tema após assumirem funções na área, ainda que isso não seja o ideal. De toda a forma, o problema existe quando pessoas sem experiência

29. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Rio de Janeiro, 7 de outubro de 2020.

30. Entrevista: integrante do MPT – Brasília, 12 de março de 2020.

31. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Amazonas, 6 de outubro de 2020.

32. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Bahia, 15 de outubro de 2020.

assumem funções que demandam contato direto com vítimas, cujo atendimento requer treinamento especializado. Outro problema é que o conhecimento sobre o tema na rede é muitas vezes endógeno, sendo obtido quase que exclusivamente por meio da participação de gestores em reuniões e eventos realizados pelo (atual) Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) ou órgãos parceiros. Embora esses atores desempenhem um papel central, a formação de gestores deve ocorrer a partir de contatos com múltiplas fontes de informação e treinamento – não limitadas às situadas dentro do MJSP ou organizações internacionais parceiras –, de forma que gestores tenham uma maior probabilidade de analisar criticamente discursos, políticas e práticas do enfrentamento ao tráfico de pessoas.

3 COMO GESTORES ESTADUAIS DEFINEM O FENÔMENO DO TRÁFICO DE PESSOAS

Os gestores estaduais foram indagados acerca de como eles definem o termo “tráfico de pessoas”. Trata-se de uma forma de observar se existem diferenças entre as definições e as formas pelas quais agentes públicos, na prática, entendem o problema. Todos os gestores deram definições com elementos relacionados ao trabalho análogo à escravidão, à facilitação da submissão de alguém ao trabalho análogo à escravidão, a propostas enganosas ou à violação de direitos humanos.

[Tráfico de pessoas] é o comércio de gente. É você vender gente. É você reduzir a pessoa a uma coisa, é você deixar de lado toda a dignidade, todos os direitos, toda a vida de uma pessoa e transformar numa coisa.³³

Um outro gestor enfatizou a dimensão do transporte, da remoção de uma pessoa para exploração em um outro local a fim de explorá-la.

[Tráfico de pessoas] é tirar alguém do seu país ou até do seu estado para alguma atividade mais exploratória, de serviço exploratório. (...) A atividade é qualquer uma, contanto que seja exploratória. Não precisa nem ser serviço manual, [pode ser] para trabalhar em um escritório talvez, pode ser para trabalhar em fazendas (...) e anda muito com a questão do serviço análogo à escravidão; (...) provavelmente quando há tráfico de pessoas vai haver um outro crime junto, ou serviço análogo à escravidão ou prostituição.³⁴

Um dos gestores considerou que se trata de uma forma especificamente cruel de trabalho análogo à escravidão, pois se baseia em algo inicialmente construído como um sonho.

33. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Distrito Federal, 16 de setembro de 2020.

34. Entrevista (online): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Rio Grande do Sul, 29 de setembro de 2020.

[O tráfico de pessoas é] uma das piores formas de escravidão, de escravidão emocional, de escravidão física, que deixa a pessoa para o resto da vida sem possibilidade de viver. Tira da pessoa a esperança de que ela vai mudar de vida, de que ela vai ser feliz, de que ela vai encontrar um grande amor (...) e a deixa enclausurada pelo resto da vida.³⁵

Com um ponto de vista semelhante, dois outros gestores mencionaram que traficantes se aproveitam da vulnerabilidade das vítimas.

[O tráfico de pessoas é] uma situação em que você se aproveita da vulnerabilidade da pessoa para encaminhá-la a uma situação de abuso por meio do trabalho. (...) O tráfico é uma situação que se caracteriza por aqueles três pontos: é a pessoa aliciar, transportar e acolher lá do outro lado, acolher em uma situação de exploração.³⁶

(...) O tráfico é a pior submissão a que uma pessoa chega; é o fundo do poço. Você se sujeita a ser explorado, seja da forma sexual, vender o seu órgão, ou você vender o seu filho para salvar os outros, para não morrer de fome.³⁷

A associação com fraude e enganação também é observada, o que denota a importância atribuída à ausência de consentimento.

Tráfico de pessoas acontece quando há um aliciamento forçado de determinado indivíduo para alguma situação degradante. (...) [É uma situação] em que eu alicio uma pessoa a partir de algum tipo de necessidade que ela tem, dou falsas esperanças e encaminhando ela (*sic*) para outra situação em que ela vai ser explorada, seja trabalho escravo, seja exploração sexual, venda de órgãos, tráfico de drogas ou para tráfico de bebês, o que acontece muito internacionalmente.³⁸

Outro gestor destacou que o tráfico é uma violação de direitos humanos.

Eu definiria o tráfico de pessoas como uma violação dos direitos humanos, que quase sempre vem acompanhada de outras transgressões, como cerceamento de liberdade, trabalho forçado, trabalho análogo à escravidão, exploração sexual.³⁹

Agentes públicos entrevistados destacaram, ao mesmo tempo, a importância de uma linguagem comum e de ações padronizadas. De toda forma, as definições tiveram um conteúdo em grande parte semelhante, refletindo perspectivas parecidas – especialmente ao se considerar a frequente confusão quanto ao significado do termo tráfico de pessoas.

35. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Roraima, 22 de setembro de 2020.

36. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Minas Gerais, 23 de outubro de 2020.

37. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Bahia, 15 de outubro de 2020.

38. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Maranhão, 25 de setembro de 2020.

39. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Amazonas, 6 de outubro de 2020.

4 CONCLUSÕES

Este capítulo compara o trabalho realizado nos diferentes NETPs e CETPs, as experiências profissionais dos gestores e as suas formas de atuação e articulação com organizações da sociedade civil e contrapartes em outros estados ou no governo federal. A pesquisa com os NETPs e CETPs revelou, para além de disparidades no número de vítimas, uma ampla variedade de circunstâncias, vitimização, formas de acolhimento e formas de deslocamento de pessoas traficadas, ou possivelmente traficadas. Além disso, alguns gestores enfatizaram o problema da exploração sexual enquanto outros enfatizaram o trabalho escravo, mas tal ênfase não necessariamente se relaciona à gravidade de cada problema em determinado estado.

A pesquisa revelou também que o enfrentamento ao tráfico de pessoas não se tornou uma política “guarda-chuva”, capaz de lidar com situações diferentes como a exploração sexual, o trabalho análogo à escravidão e a adoção ilegal – mesmo após vinte anos de políticas e campanhas nesse sentido. Isso contrasta com as hipóteses e a racionalidade por detrás do modelo de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, que têm como premissa que há algo fundamentalmente comum a todas as vítimas do tráfico de pessoas. É a partir dessa premissa que se justifica que casos de atividades ilícitas relacionadas à prostituição, trabalho análogo à escravidão, adoção e comércio de órgãos estejam todos sob um mesmo “guarda-chuva” legal e institucional.

A percepção de que o tráfico de pessoas é um crime praticado por sujeitos inseridos numa extensa organização criminosa transnacional é também baseada em uma premissa que informa a execução da política. No entanto, as entrevistas realizadas e a revisão bibliográfica demonstram que, na maioria das vezes, existem arranjos precários.

Outro problema relacionado ao enfrentamento do tráfico de pessoas é que as supostas vítimas podem sofrer restrições sobre seus direitos, sobretudo no que tange à migração e à prostituição. Isso ocorre, em parte, porque os operadores da política comumente desconsideram o papel do consentimento de vítimas ou supostas vítimas. Ao mesmo tempo, diversos gestores consideram que os casos de tráfico de pessoas não devem ser vistos de modo isolado das estruturas políticas e econômicas mais amplas e das desigualdades nas quais as vítimas estão inseridas.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

A principal conclusão da pesquisa apresentada neste livro é que as organizações e redes que trabalham no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil foram criadas e têm se mantido, desnecessariamente, de forma paralela e em sobreposição às que enfrentam problemas estreitamente relacionados ao tráfico de pessoas. Estas últimas são voltadas, sobretudo, à proteção de crianças e adolescentes, mulheres, trabalhadores em condições análogas às de um escravo, bem como à repressão aos crimes cometidos contra essas vítimas.

Isso ocorre em função de ao menos três motivos: i) as políticas antitráfico foram adotadas no Brasil quando o combate a esse crime – ou correlatos – já era na prática realizado por outros arranjos institucionais (combate ao trabalho análogo à escravidão, proteção de crianças e adolescentes e proteção a mulheres, sobretudo); ii) o enfrentamento ao tráfico de pessoas é considerado por alguns gestores da área como uma política “guarda-chuva”, mas essa política não foi capaz de articular outras políticas que supostamente deveriam estar sob esse guarda-chuva (combate ao trabalho análogo à escravidão e à exploração sexual, por exemplo); e iii) há dificuldades práticas de se separar o tráfico de pessoas das finalidades às quais ele se destina, levando a que estruturas voltadas especificamente ao enfrentamento do tráfico de pessoas e à proteção das vítimas repliquem desnecessariamente outros arranjos – em vez de contribuir para consolidá-los.

Este livro trouxe evidências de que as bases teóricas sobre as quais a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) e os planos de enfrentamento ao tráfico de pessoas foram construídos são frágeis. Muito embora a separação entre tráfico de pessoas e as finalidades às quais ele se destina (trabalho análogo à escravidão e exploração sexual, por exemplo) seja adequada do ponto de vista conceitual e legal (pois são etapas distintas de um mesmo processo), a criação de departamentos ou unidades específicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas carece de efetividade por ao menos três motivos: i) um relacionado à repressão; ii) outro ao apoio às vítimas; e iii) outro aos trabalhos de prevenção. Esses problemas são analisados em seguida nos próximos parágrafos, após os quais recomenda-se que os arranjos institucionais específicos de enfrentamento ao tráfico de pessoas sejam absorvidos por outros que lidem com as finalidades do tráfico de pessoas (trabalho análogo à escravidão, por exemplo).

Primeiro, políticas de repressão voltadas especificamente para o tráfico de pessoas serão efetivas apenas se esse tipo de crime for praticado de forma organizada e for conduzido de maneira separada dos crimes de submissão ao trabalho análogo à escravidão, exploração sexual, adoção ilegal ou outros. Contudo, há pouca

evidência de que existam formas criminalmente organizadas de se traficar pessoas para fins de exploração sexual, prevalecendo a utilização de redes de amigos e conhecidos (embora deva-se avaliar permanentemente, é claro, a possibilidade de que grupos organizados pratiquem ou venham a praticar esse crime).

Quanto ao tráfico para fins de trabalho análogo à escravidão, a atuação dos chamados “gatos” ou “cabeçantes” deve ser monitorada de forma que se identifique possíveis situações de tráfico de pessoas, bem como empresas, organizações e indivíduos que se beneficiam do trabalho análogo ao de escravo. Contudo, não há necessidade de que o monitoramento e a repressão sejam realizados por meio de departamentos específicos de enfrentamento ao tráfico de pessoas, podendo ser conduzidos por órgãos que atuam no enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão. Estes acumularam conhecimento sobre como enfrentar o problema e possuem redes consolidadas em grande parte do país, envolvendo instituições policiais, redes de assistência às vítimas, Ministério Público do Trabalho (MPT), Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) (no atual Ministério do Trabalho e Previdência), e governos estaduais e municipais.

Segundo, como as finalidades do tráfico de pessoas são diversas (exploração sexual de crianças e adolescentes, trabalho análogo à escravidão na agricultura, servidão doméstica etc.) e ocorrem em várias partes do país, é pouco provável que pequenos núcleos estaduais – e limitados às capitais – consigam atender vítimas de forma adequada e tempestiva. Isso poderia ser alcançado mediante uma significativa expansão da rede. Contudo, tal rede provavelmente levaria alguns anos até se consolidar; e, ademais, não há necessidade de se fazê-lo, pois tal rede seria redundante em relação a outras já existentes, como as dos conselhos tutelares, dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas).

Os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs), no atual formato, acabam em uma de três situações: i) incorporam o tema do tráfico de pessoas a outras áreas, criando um arranjo no qual se atendem vítimas do tráfico de pessoas e de crimes correlatos (trabalho análogo à escravidão, por exemplo); ii) apoiam vítimas em uma dimensão específica do problema, especialmente a exploração sexual (Mato Grosso e Roraima, por exemplo) –, o que pode gerar resultados nessa área específica; ou iii) buscam atender apenas aos casos que sejam “puramente” de tráfico de pessoas – resultando em um número muito baixo (ou nulo) de pessoas atendidas.

Terceiro, quanto aos trabalhos de prevenção, o termo tráfico de pessoas é com frequência utilizado como um conceito “guarda-chuva”, o que faz sentido conceitualmente, ainda que não do ponto de vista da comunicação com a sociedade. Existem termos consolidados e de fácil entendimento (trabalho análogo à

escravidão, exploração sexual de crianças e trabalho infantil), cujo uso é provavelmente mais efetivo para se prevenir e reprimir essas práticas.

Uma exceção, contudo, diz respeito ao tráfico internacional de pessoas, cujas estruturas de enfrentamento poderiam se manter no (atual) Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) de forma a facilitar o cumprimento das determinações previstas no Protocolo de Palermo, as quais se limitam ao tráfico internacional. O enfrentamento do tráfico internacional requer um tipo específico de capacidades que pode não estar disponível em redes de enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão, à exploração sexual ou outras. Enfrentar o tráfico internacional requer atores com capacidade de articular e trocar informações com órgãos de governo em outros países, instituições internacionais e atores no Brasil, incluindo o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Polícia Federal e os grupos de defesa dos direitos dos migrantes. Ademais, um foco no tráfico internacional ampliaria a transparência e *accountability* das atividades do Estado, expandindo a capacidade da sociedade de exercer o escrutínio das políticas nessa área – o que, no momento, é dificultado pela falta de clareza do escopo das atividades de instituições criadas em decorrência da ratificação do Protocolo de Palermo.

A sugestão de que o trabalho do MJSP no enfrentamento ao tráfico de pessoas deveria estar circunscrito ao tráfico internacional decorre também do fato de que a SIT e o MPT já incorporaram nas suas rotinas o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Dessa forma, já absorveram a função de articular diretamente o enfrentamento ao tráfico de pessoas quando este tem como finalidade o trabalho escravo – o que, provavelmente, representa a maior parte dos casos de tráfico de pessoas no país.

Contudo, é preciso ao mesmo tempo cuidado na repressão ao tráfico internacional de pessoas a fim de que os direitos daqueles a quem se busca proteger não sejam violados e que essa agenda não seja capturada por atores cujo objetivo final seja reprimir a prostituição ou a migração, especialmente governos de países do Norte Global. Há diversas evidências de abusos contra migrantes e vieses contra prostitutas na concessão de vistos ou autorizações de entrada nesses países. E o Estado brasileiro deve, é claro, advogar pelos direitos dos brasileiros que pretendem migrar ou que já o fizeram. O direito à mobilidade não pode ser ameaçado, do que decorre a importância de não se criar políticas ou protocolos que atuem no sentido de impedir o direito à migração. Trata-se de informar as pessoas sobre seus direitos e deveres, bem como sobre os riscos do tráfico de pessoas ou do contrabando de migrantes, de forma que as pessoas possam tomar decisões conscientes e informadas.

Recomendamos que os NETPs e os Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETPs) sejam absorvidos por outros órgãos ou comitês estaduais, especialmente aqueles voltados a combater o trabalho análogo à escravidão ou a proteger

mulheres, crianças e adolescentes, tal como já praticado (*de facto* ou *de jure*) em alguns estados (Bahia e Rio de Janeiro, por exemplo). Os Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs), por sua vez, poderiam se vincular a organizações que trabalham na área de assistência social, juntando-se às redes integradas pelos Cras, Creas ou equivalentes.

Isso não significa que o termo tráfico de pessoas não deva ser utilizado como referência para casos domésticos, ou que não haja necessidade de planos para o enfrentamento do problema em nível doméstico. Trata-se de uma abordagem importante, pois traz um olhar único e privilegiado para os problemas do trabalho análogo à escravidão, da exploração sexual, da adoção ilegal e de outros, enfatizando os caminhos que levam alguém a ser submetido a condições de exploração. No entanto, o enfrentamento do tráfico de pessoas não deve se sobrepor a estruturas existentes nem atuar de forma independente delas.

Também se recomenda cautela na adoção da agenda antitráfico por organizações que trabalham no enfrentamento ao trabalho escravo, de forma que iniciativas contra o trabalho escravo não contribuam para legitimar ações antimigratórias ou antiprostituição realizadas sob a bandeira do enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Em síntese, o Estado brasileiro deve, é claro, trabalhar para evitar que pessoas sejam traficadas tanto de/para o exterior como internamente. No entanto, parte significativa desse trabalho já é realizado por instituições que, na prática, enfrentam o tráfico de pessoas ou atendem suas vítimas: comitês e núcleos de enfrentamento ao trabalho escravo, equipamentos do Sistema Único de Assistência Social (Suas), rede de serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), e delegacias especializadas no atendimento à mulher, por exemplo.

A seguir, apresenta-se uma síntese das principais recomendações.

- 1) Recomenda-se que NETPs, CETPs ou equivalentes sejam absorvidos por núcleos ou comitês de enfrentamento ao trabalho escravo e/ou outras organizações ou comitês que enfrentem as finalidades do tráfico de pessoas, de modo que o Estado atue de forma mais integrada e se eliminem estruturas redundantes e desnecessárias. Alguns exemplos nesse sentido são os arranjos institucionais existentes em São Paulo e no Rio de Janeiro. Os PAAHMs podem ser absorvidos por órgãos estaduais ou municipais da área de assistência social ou, alternativamente, passar a integrar as redes do Suas.
- 2) Manter no (atual) MJSP apenas o enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, o que deve ser combinado, contudo, com a plena garantia do direito de cidadãos brasileiros de migrar para o exterior e dos direitos de estrangeiros no Brasil. As estruturas de enfrentamento ao

tráfico doméstico de pessoas que porventura existirem no MJSP podem ser absorvidas pela área de enfrentamento ao trabalho em condições análogas às de escravo e, em parte, por outras áreas (as que lidam com a violência contra a mulher, por exemplo). A agenda antitráfico pode ainda ser incorporada nas rotinas de órgãos que atualmente não trabalham com o tema, a exemplo do que ocorreu na SIT e no MPT, que incorporaram o tema nas ações de enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo. Assim como no caso do tráfico internacional de pessoas, é preciso cautela para que esses órgãos não contribuam para a restrição de direitos migratórios ou a repressão à prostituição – legitimadas pela agenda antitráfico ou pela agenda de enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo.

- 3) Agir com base no fato de que o tráfico de pessoas no Brasil (ou de/para o Brasil) ocorre comumente de forma desorganizada e utilizando-se de redes pessoais, não havendo evidências de que seja amplamente praticado por organizações criminosas (embora isso possa, é claro, ocorrer ocasionalmente).
- 4) Observar as nuances do tráfico de pessoas e do trabalho análogo à escravidão, as quais se manifestam de formas diversas e nem sempre claras. Há frequentemente relações ambivalentes entre explorados e exploradores, combinando opressão e proteção, o que decorre de problemas sociais que transcendem casos específicos (racismo institucional e desigualdade social, por exemplo). Ademais, situações como as de servidão por dívidas, trabalho forçado, jornadas exaustivas e condições degradantes podem se manifestar em conjunto ou isoladamente, e em vários tipos de atividades: agricultura, trabalhos domésticos, mineração, construção e trabalho sexual, por exemplo.
- 5) Rever com urgência atividades de cooperação policial internacional que tenham como objetivo reprimir o contrabando de migrantes e o tráfico internacional de pessoas, de forma que atividades policiais não sejam direcionadas à repressão de brasileiros que buscam migrar para o exterior. O contato com forças policiais estrangeiras deve ser feito de forma transparente (respeitadas, é claro, as normas de sigilo) para que seja possível realizar um escrutínio do mérito e da pertinência dessas atividades.
- 6) Considerar as perspectivas de migrantes (ou possíveis migrantes) nas políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas ou contrabando de migrantes, de forma que ações de repressão protejam vítimas e supram suas necessidades sem colocá-las em situações ainda mais difíceis e degradantes.

REFERÊNCIAS

- AGUSTÍN, L. M. **Sex at the margins**: migration, labour markets and the rescue industry. London: Zed Books, 2007.
- ANDRIJASEVIC, R. **Migration, agency and citizenship in sex trafficking**. London: Palgrave Macmillan, 2010.
- ARADAU, C. The perverse politics of four-letter words: risk and pity in the securitisation of human trafficking. **Millennium**, v. 33, n. 2, p. 251-277, 2004.
- _____. **Rethinking trafficking in women**: politics out of security. London: Palgrave Macmillan, 2008.
- ARONOWITZ, A. A. Smuggling and trafficking in human beings: the phenomenon, the markets that drive it and the organisations that promote it. **European Journal on Criminal Policy and Research**, v. 9, n. 2, p. 163-195, 2001.
- _____. **Human trafficking, human misery**: the global trade in human beings. Connecticut: Greenwood Publishing Group, 2009.
- ASSIS, G. de O. **De Criciúma para o mundo**: rearranjos familiares e de gênero nas vivências dos novos migrantes brasileiros. 2004. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- AUSSERER, C. **“Controle em nome da proteção”**: análise crítica dos discursos sobre o tráfico internacional de pessoas. 2007. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- BAECKERT, L. T. Missão: resgatar vítimas do tráfico de seres humanos. **SWI swissinfo.ch**, 15 fev. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3HDjsLR>>.
- BAJREKTAREVIC, A. **Trafficking in and smuggling of human beings**: linkages to organized crime – international legal measures: statement digest. Vienna: ICMPD, 2000.
- BERNSTEIN, E. **Brokered subjects**: sex, trafficking, and the politics of freedom. Chicago: University of Chicago Press, 2019.
- BERNSTEIN, E.; SHIH, E. The erotics of authenticity: sex trafficking and “reality tourism” in Thailand”. **Social Politics**, v. 21, n. 3, p. 430-460, 2014.
- BLANCHETTE, T. G.; SILVA, A. P. On bullshit and the trafficking of women: moral entrepreneurs and the invention of trafficking of persons in Brazil. **Dialectical Anthropology**, v. 36, n. 1-2, p. 107-125, 2012.

BLANCHETTE, T. G.; SILVA, A. P.; BENTO, A. R. The myth of Maria and the imagining of sexual trafficking in Brazil. **Dialectical Anthropology**, v. 37, n. 2, p. 195-227, 2013.

BONILLA, T.; MO, C. H. The evolution of human trafficking messaging in the United States and its effect on public opinion. **Journal of Public Policy**, v. 39, n. 2, p. 201-234, 2019.

BRASIL. Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003. Altera o art. 149 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 12 dez. 2003.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: SNJ, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3CIQGsq>>.

_____. Ministério da Justiça. **Enfrentamento ao tráfico de pessoas: relatório do plano nacional**. Brasília: SNJ, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3KNgned>>.

_____. Ministério da Justiça. Formulário de avaliação dos modelos atuais de convênios e discussão de novos cenários de sustentabilidade da estrutura de núcleos e postos. *In*: REUNIÃO TÉCNICA DE NÚCLEOS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS E POSTOS AVANÇADOS, 5., 2012, São Paulo. **Relatório...** São Paulo: SNJ, 2012a. (Documento Interno).

_____. Ministério da Justiça. **Informativo ETP: enfrentamento ao tráfico de pessoas**. Brasília: MJ; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria de Direitos Humanos, 4 out. 2012b. Disponível em: <<https://bit.ly/3JijKcB>>.

_____. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes**. Brasília: Conanda, 2013a. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sedh/08_2013_pnevsca.pdf>.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Pesquisa Enafron: diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira**. Brasília: SNJ, 2013b. Disponível em: <<https://bit.ly/3MWqzCP>>.

_____. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o tráfico de pessoas no Brasil, suas causas, consequências e responsáveis no período de 2003 a 2011, compreendido na vigência da Convenção de Palermo**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014a. (Relatório Final). Disponível em: <<https://bit.ly/3MVQvyo>>.

_____. Ministério da Justiça. **Relatório nacional sobre tráfico de pessoas: dados de 2013**. Brasília: MJ; UNODC, 2014b. Disponível em: <<https://bit.ly/3tXBrzr>>.

_____. Ministério da Justiça. **II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2013-2016)**: relatório da avaliação de resultados. Brasília: PNUD; UNODC, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/36nOWZC>>.

_____. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Censo Suas 2019**. Brasília: SNAS, 2020. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>.

BRASIL; ICMPD – INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT. **Jornadas transatlânticas**: uma pesquisa exploratória sobre tráfico de seres humanos do Brasil para Itália e Portugal. Brasília: MJ, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/35IKWTm>>.

BRENNAN, D. Trafficking, scandal, and abuse of migrant workers in Argentina and the United States. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 653, n. 1, p. 107-123, 2014.

BRYSK, A.; CHOI-FITZPATRICK, A. **From human trafficking to human rights**: reframing contemporary slavery. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2012.

CARR, B. *et al.* **Human trafficking law and policy**. New York: LexisNexis, 2014.

CARRIJO, G. G. Imagens em trânsito: narrativas de uma travesti brasileira. *In*: PISCITELLI, A.; OLIVAR, J. M. N.; ASSIS, G. de O. (Org.). **Gênero, sexo, amor e dinheiro**: mobilidades transnacionais envolvendo o Brasil. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero Pagu/Unicamp, 2011. p. 263-320.

_____. Poses, possessions and scenarios: the photographs as narratives of the conquest of Europe. **Estudos Feministas**, 2012.

CHENG, S. **On the move for love**: migrant entertainers and the US military in South Korea. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2011.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 212, de 15 de dezembro de 2015**. Institui o Fórum Nacional do Poder Judiciário para Monitoramento e Efetividade das Demandas Relacionadas à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas (Fontet), com o objetivo de elaborar estudos e propor medidas para o aperfeiçoamento do sistema judicial quanto ao tema. Brasília: CNJ, 15 dez. 2015. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2228>>.

_____. Portaria nº 65, de 1º de março de 2021. Designa os integrantes dos Comitês Estaduais Judiciais de Enfrentamento à Exploração do Trabalho em Condição Análoga à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 mar. 2021. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3759>>.

COLARES, M. **I diagnóstico sobre o tráfico de seres humanos**: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará. Brasília: SNJ, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3KLIJ8G>>.

DANAILOVA-TRAINOR, G.; LACZKO, F. Trafficking in persons and development: towards greater policy coherence. **International Migration**, v. 48, n. 4, p. 38-83, 2010.

DERKS, A. **Combating trafficking in South-East Asia**: a review of policy and programme responses. Geneva: IOM, 2000. (IOM Migration Research Series, n. 2).

DIAS, G. M. **Migração e crime**: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

_____. Notas sobre as negociações da ‘convenção do crime’ e dos protocolos adicionais sobre tráfico de pessoas e contrabando de migrantes. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 23, n. 45, p. 215-234, 2015.

_____. Trata de personas, tráfico de migrantes y la gobernabilidad de la migración a través del crimen. **Etnográfica**, v. 21, n. 3, p. 541-554, 2017.

DIAS, G. M.; VIEIRA, R. Os limites da apropriação de um léxico migratório internacional no Brasil. **Dilemas** – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, n. 3, edição especial, p. 151-172, 2019.

DIJK, J. van; MIERLO, F. K. Quantitative indices for anti-human trafficking policies: based on reports of the US State Department and the Council of Europe. **Crime, Law and Social Change**, v. 61, n. 2, p. 229-250, 2014.

DOEZEMA, J. Loose women or lost women? The re-emergence of the myth of white slavery in contemporary discourses of trafficking in women. **Gender Issues**, v. 18, n. 1, p. 23-50, 1999.

_____. Ouch! Western feminists’ ‘wounded attachment’ to the ‘third world prostitute’. **Feminist Review**, v. 67, n. 1, p. 16-38, 2001.

_____. Now you see her, now you don’t: sex workers at the UN trafficking protocol negotiation. **Social and Legal Studies**, v. 14, n. 1, p. 61-89, 2005.

_____. **Sex slaves and discourse masters**: the construction of trafficking. London: Zed Books, 2013.

DOEZEMA, J.; KEMPADOO, K. **Global sex workers**: rights, resistance, and redefinition. London: Routledge, 1998.

DONOVAN, B. **White slave crusades**: race, gender, and anti-vice activism, 1887-1917. Champaign: University of Illinois Press, 2010.

- ELMORE, R. F. Backward mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94, n. 4, p. 601-616, 1979.
- FARRELL, A.; OWENS, C.; MCDEVITT, J. New laws but few cases: understanding the challenges to the investigation and prosecution of human trafficking cases. **Crime, Law and Social Change**, v. 61, n. 2, p. 139-168, 2014.
- FEINGOLD, D. A. Human trafficking. **Foreign Policy**, n. 150, p. 26-32, 2005.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M. M. de M. C.; GONZALEZ, R. **Como elaborar Modelo Lógico de Programa: um roteiro básico**. Brasília: Ipea, 2007.
- GOSUEN, A. P. **Tráfico de pessoas nos jornais Folha de São Paulo e O Estado de Minas**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.
- GOULD, C. Moral panic, human trafficking and the 2010 Soccer World Cup. **Agenda**, v. 24, n. 85, p. 31-44, 2010.
- GOZDZIAK, E. M.; COLLETT, E. A. Research on human trafficking in North America: a review of literature. **International Migration**, v. 43, n. 1-2, p. 99-128, 2005.
- GRUPO DAVIDA. Prostitutas, “traficadas” e pânicos morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o “tráfico de seres humanos”. **Cadernos Pagu**, n. 25, p. 153-184, 2005.
- HJERN, B. Implementation research: the link gone missing. **Journal of Public Policy**, v. 2, n. 3, p. 301-308, 1982.
- HOFMANN, S. Prevenir o tráfico de pessoas no Brasil: vítimas, desejos de controle, trabalho em rede e a divulgação de uma perspectiva hegemônica sobre o tráfico. *In*: SEMINÁRIO TRÂNSITOS, CRIME E FRONTEIRAS, 2015, Campinas. **Anais...** Campinas: [s.n.], 2015.
- ILO – INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Fighting human trafficking: the forced labour dimension. *In*: VIENNA FORUM ON HUMAN TRAFFICKING, 2008, Vienna. **Proceedings...** Geneva: ILO, 2008.
- JACOBSEN, C. M.; SKILBREI, M. ‘Reproachable victims’? Representations and self-representations of Russian women involved in transnational prostitution. **Ethnos**, v. 75, n. 2, p. 190-212, 2010.
- JAHIC, G.; FINCKENAUER, J. O. Representations and misrepresentations of human trafficking. **Trends in Organized Crime**, v. 8, n. 3, p. 24-40, 2005.
- JEFFREYS, S. **The spinster and her enemies: feminism and sexuality, 1880-1930**. North Geelong: Spinifex Press, 1997.

_____. Prostitution, trafficking and feminism: an update on the debate. **Studies International Forum**, v. 32, n. 4, p. 316-320, 2009.

KEMPADOO, K. Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres. **Cadernos Pagu**, n. 25, 2005.

KEMPADOO, K.; SANGHERA, J.; PATTANAİK, B. (Ed.). **Trafficking and prostitution reconsidered: new perspectives on migration, sex work, and human rights**. London: Routledge, 2015. 310 p.

KOTISWARAN, P. **Dangerous sex, invisible labor: sex work and the law in India**. Princeton: Princeton University Press, 2011.

LACZKO, F. Enhancing data collection and research on trafficking in persons. *In*: SAVONA, E. U.; STEFANIZZI, S. (Ed.). **Measuring human trafficking**. New York: Springer, 2007. p. 37-44.

LEAL, M. L. P.; LEAL, M. de F. (Org.). **Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial** – Pestraf. Brasília: Cecria, 2002. (Relatório Nacional).

LINDQUIST, J. Images and evidence: human trafficking, auditing, and the production of illicit markets in Southeast Asia and beyond. **Public Culture**, v. 22, n. 2, p. 223-236, 2010.

_____. Beyond anti-anti-trafficking. **Dialectical Anthropology**, v. 37, n. 2, p. 319-323, 2013.

LIPSKY, M. Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. **Urban Affairs Quarterly**, v. 6, n. 4, p. 391-409, 1971.

_____. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOWENKRON, L. Abuso sexual infantil, exploração sexual de crianças, pedofilia: diferentes nomes, diferentes problemas? **Sexualidad, Salud y Sociedad** – Revista Latinoamericana, v. 5, p. 9-29, 2010.

_____. Gênero, violência e agência: (des)construção do tráfico de pessoas a partir do olhar policial no Brasil. **Dilemas** – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, n. 3, edição especial, p. 137-149, 2019.

MAHDAVI, P. Just the ‘TIP’ of the iceberg: the 2011 Trafficking in Persons Report (TIP) falls short of expectations. **Huff Post**, 7 Feb. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3hBmKVk>>.

MARKS, S. Somaly Mam: the holy saint (and sinner) of sex trafficking. **Newsweek**, 21 May 2014. Disponível em: <<https://www.newsweek.com/2014/05/30/somaly-mam-holy-saint-and-sinner-sex-trafficking-251642.html>>.

MCDONALD, W. F. Explaining the under-performance of the anti-human-trafficking campaign: experience from the United States and Europe. **Crime, Law and Social Change**, v. 61, n. 2, p. 125-138, 2014.

MIRIAM, K. Stopping the traffic in women: power, agency and abolition in feminist debates over sex-trafficking. **Journal of Social Philosophy**, v. 36, n. 1, p. 1-17, 2005.

MOLLAND, S. **The perfect business?** Anti-trafficking and the sex trade along the Mekong. Honolulu: University of Hawaii Press, 2012.

MORCOM, C.; SCHLOENHARDT, A. **All about sex?!** The evolution of trafficking in persons in international law. Queensland: The University of Queensland Human Trafficking Working Group, 2011.

NADELMANN, E. A. Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society. **International Organization**, v. 44, n. 4, p. 479-526, 1990.

NADER, L. Para cima, antropólogos: perspectivas ganhas em estudar os de cima. **Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia**, n. 49, p. 328-356, 2020.

NEWMAN, G. R. **The exploitation of trafficked women**. [s.l.]: US Department of Justice; Cops, 2006. (Problem-Oriented Guides for Police Problem – Specific Guides Series, n. 38).

NSWP – GLOBAL NETWORK OF SEX WORK PROJECTS. **Sex workers and travel restrictions**. Edinburgh: NWSP, 2019. (Policy Brief).

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual**. Brasília: OIT, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUVeIK>>.

PARREÑAS, R. S.; HWANG, M. C.; LEE, H. R. What is human trafficking? A review essay. **Signs: Journal of Women in Culture and Society**, v. 37, n. 4, p. 1015-1029, 2012.

PELÚCIO, L. “Sin papeles” pero con glamur: migración de travestis brasileñas a España (reflexiones iniciales). **Vibrant Virtual Brazilian Anthropology**, v. 6, n. 1, p. 170-197, 2009.

_____. Desideri, brasilianità e segreti: il mercato del sesso nel rapporto tra clienti spagnoli e transessuali brasiliane. **Mondi Migranti**, 2010.

PHETERSON, G. **A vindication of the rights of whores**. New York: Seal Press, 1989.

PISCITELLI, A. Corporalidade em confronto: brasileiras na indústria do sexo na Espanha. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, p. 17-32, 2007.

_____. Entre as 'máfias' e a 'ajuda': a construção de conhecimento sobre tráfico de pessoas. **Cadernos Pagu**, n. 31, p. 29-63, 2008.

_____. Economias sexuais, amor e tráfico de pessoas – novas questões conceituais. **Cadernos Pagu**, n. 47, 2016.

PISCITELLI, A.; LANDINI, T. S.; TEIXEIRA, F. Pesquisa e tráfico de pessoas: olhares sobre os mercados do sexo. *In*: MEIRINHO, A. G. S. (Org.). **Tráfico de pessoas: um olhar plural sobre o tema**. Brasília: Conaete/Ministério Público do Trabalho, 2021. v. 1, p. 411-463.

POTTER, G. W.; KAPPELER, V. E. **Constructing crime**: perspectives on making news and social problems. Illinois: Waveland Press Prospect Heights, 1998.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **How great expectations in Washington are dashed in Oakland**. Berkeley: University of California, 1973.

_____. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation. Berkeley: University of California Press, 1984.

QUIRK, J. **The anti-slavery project**: from the slave trade to human trafficking. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2011.

RIZZO, A. Fronteira deve ter postos contra tráfico de pessoas. **Estadão**, 7 fev. 2012. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,fronteira-deve-ter-postos-contratrafico-de-pessoas-imp-,832339>>.

SHAH, S. P. **Street corner secrets**: sex, work, and migration in the city of Mumbai. Durham: Duke University Press, 2014.

SHARMA, N. Anti-trafficking rhetoric and the making of a global apartheid. **The National Women's Studies Association Journal**, v. 17, n. 3, p. 88-111, 2005.

SILVA, A. P.; BLANCHETTE, T. G. "Nossa senhora da help": sexo, turismo e deslocamento transnacional em Copacabana. **Cadernos Pagu**, n. 25, p. 249-280, 2005.

_____. As rotas da Pestraf: empreendedorismo moral e a invenção do tráfico de pessoas no Brasil. **Revista Ártemis**, v. 18, n. 1, p. 12-27, 2015.

SILVA, A. P.; BLANCHETTE, T. G.; BENTO, A. R. Cinderella deceived: analysing a Brazilian myth regarding trafficking in persons. **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, v. 10, n. 2, p. 377-419, 2014.

SILVA, O. F. da. **Guia de atuação no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil**: orientações para Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante no Brasil. Brasília: SNJ; MJ, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3KQXCGN>>.

SILVERMAN, J.; DECKER, M. The US anti-prostitution pledge: a call for cooperation. **Plos Medicine**, v. 4, n. 10, p. e280, 2007.

SNAJDR, E. Beneath the master narrative: human trafficking, myths of sexual slavery and ethnographic realities. **Dialectical Anthropology**, v. 37, n. 2, p. 229-256, 2013.

SPRANDEL, M. A. “Vou pra rua e bebo a tempestade”: observações sobre os dissabores do guarda-chuva do tráfico de pessoas no Brasil. **Cadernos Pagu**, n. 37, 2016.

SURRETTE, R. **Media, crime, and criminal justice**. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company, 1992.

SWEILEH, W. M. Research trends on human trafficking: a bibliometric analysis using Scopus database. **Globalization and Health**, v. 14, n. 1, p. 1-12, 2018.

SZÖRÉNYI, A. Rethinking the boundaries: towards a butlerian ethics of vulnerability in sex trafficking debates. **Feminist Review**, v. 107, n. 1, p. 20-36, 2014.

TEIXEIRA, F. do B. L'Italia dei Divieti: in between the dream of being European and the “babado” of prostitution. **Cadernos Pagu**, v. 1, 2008.

_____. Juízo e sorte: enredando maridos e clientes nas narrativas sobre o projeto migratório das travestis brasileiras para a Itália. In: PISCITELLI, A.; ASSIS, G. de O.; OLIVAR, J. M. N. (Org.). **Gênero, sexo, amor e dinheiro**: mobilidades transnacionais envolvendo o Brasil. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero Pagu/Unicamp, 2011. p. 225-262.

TEIXEIRA, F. do B. *et al.* **Relatório final da pesquisa diagnóstica do fenômeno do tráfico de pessoas em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Sejusp; Cepec, 2016. (Mimeografado).

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **The globalization of crime**: a transnational organized crime threat assessment. Vienna: UNODC, 2010. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/tocta-2010.html>>.

_____. **Human trafficking**: people for sale. Vienna: UNODC, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/373LJyz>>.

_____. **Global report on trafficking in persons**. New York: UN, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3JjyOGQ>>.

VIOLAÇÃO de direitos: exploração sexual ainda é tabu e invisível no Brasil. **Criança Livre de Trabalho Infantil**, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3issGAB>>.

VIUHKO, M. Hardened professional criminals, or just friends and relatives? The diversity of offenders in human trafficking. **International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice**, v. 42, n. 2-3, p. 177-193, 2018.

WEITZER, R. The social construction of sex trafficking: ideology and institutionalization of a moral crusade. **Politics and Society**, v. 35, n. 3, p. 447-475, 2007.

_____. New directions in research on human trafficking. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 653, n. 1, p. 6-24, 2014.

WIDGREN, J. Multilateral co-operation to combat trafficking in migrants and the role of international organizations. *In: INTERNATIONAL RESPONSE TO TRAFFICKING IN MIGRANTS AND THE SAFEGUARDING OF MIGRANT RIGHTS*, 11., 1994, Geneva. **Proceedings...** Geneva: IOM, 1994.

ZHANG, S. X. Measuring labor trafficking: a research note. **Crime, Law and Social Change**, v. 58, n. 4, p. 469-482, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BLANCHETTE, T.; SILVA, A. P. “Brazil has its eye on you”: sexual panic and the threat of sex tourism in Rio de Janeiro during the Fifa World Cup, 2014. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**, v. 4, n. 2, p. 411-454, 2016.

_____. A vítima designada: representações do tráfico de pessoas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 98, 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: MJ, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3u3HHhg>>. Acesso em: 8 mar. 2022.

CASTILHO, E. W. V. Problematizando o conceito de vulnerabilidade para o tráfico internacional de pessoas. *In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. Brasília: SNJ/MJ, 2013. p. 133-153.

_____. Human trafficking in Brazil: between crime-based and human rights-based governance. **Anti-Trafficking Review**, n. 4, p. 174-185, 2015.

DIAS, G. M. Migração, segurança e governabilidade migratória: o papel dos organismos internacionais. **Crítica y Emancipación**, v. 11, p. 557-579, 2014.

KEMPADOO, K. From moral panic to global justice: changing perspectives on trafficking. *In*: KEMPADOO, K.; SANGHERA, J.; PATTANAIK, B. (Ed.). **Trafficking and prostitution reconsidered: new perspectives on migration, sex work, and human rights**. Boulder: Paradigm, 2005. p. 3-24.

LOWENKRON, L. Consentimento e vulnerabilidade: alguns cruzamentos entre o abuso sexual infantil e o tráfico de pessoas para fim de exploração sexual. **Cadernos Pagu**, n. 45, p. 225-258, 2015.

OLIVAR, J. M. N. Exploring traffic and exploitation on the Brazilian international border in the Amazon. **Social and Economic Studies**, v. 65, n. 4, p. 57-86, 2016.

PISCITELLI, A. From clients to “friends” or “lovers”: Latin American sex workers coping with the economic crisis in Spain. *In*: DEWEY, S.; CROWHURST, I.; IZUGBARA, C. **Routledge international handbook of sex work research**. Abingdon: Routledge, 2019. p. 283-293.

PISCITELLI, A.; LOWENKRON, L. Categorias em movimento: a gestão de vítimas do tráfico de pessoas na Espanha e no Brasil. **Ciência e Cultura**, v. 67, n. 2, p. 35-39, 2015.

_____. (Ed.). **Tráfico de pessoas no Brasil: novos contextos, novas discussões?** Coleção Encontros. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero Pagu/Unicamp, 2021.

PISCITELLI, A.; TEIXEIRA, F. B. Passi che risuonano sui marciapiedi: la migrazione delle transgender brasiliane verso l'Italia. **Mondo Migranti**, v. 10, p. 135-151, 2010.

SALES, A. P. L. **Da violência ao amor: economias sexuais entre “crimes” e “resgates” em Fortaleza**. 2018. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

TEIXEIRA, F. B. Juízo e sorte: enredando maridos e clientes nas narrativas sobre o projeto migratório das travestis brasileiras para a Itália. *In*: PISCITELLI, A.; ASSIS, G. O.; OLIVAR, J. M. N. (Org.). **Gênero, sexo, amor e dinheiro: mobilidades transnacionais envolvendo o Brasil**. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero Pagu/Unicamp, 2011. p. 226-262.

TESTAI, P. Victim protection policy in Italy: between ‘emancipation’ and ‘redemption’. **St Antony’s International Review**, v. 4, n. 1, p. 37-57, 2008.

VENSON, A. M.; PEDRO, J. M. Tráfico de pessoas: uma história do conceito. **Revista Brasileira de História**, v. 33, n. 65, p. 61-83, 2013.

LISTA DE SIGLAS

- Asbrad – Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude
- CATW – Coalition Against Trafficking in Women
- CETP – Comitê de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
- Conatrap – Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
- Cras – Centro de Referência de Assistência Social
- Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- DAC/MRE – Divisão de Assistência Consular do Ministério das Relações Exteriores
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
- Fontet – Fórum Nacional do Poder Judiciário para Monitoramento e Efetividade das Demandas Relacionadas à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas
- GAATW – Global Alliance Against Traffic in Women
- ICMPD – International Centre for Migration Policy Development
- Jocum – Jovens com uma Missão
- MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública
- MPT – Ministério Público do Trabalho
- NETP – Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
- NSWP – Global Network of Sex Work Projects
- OIM – Organização Internacional para as Migrações
- OIT – Organização Internacional do Trabalho
- PAAHM – Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante
- Pestraf – Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil
- PNETP – Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
- SIT – Subsecretaria de Inspeção do Trabalho
- Suas – Sistema Único de Assistência Social
- UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime

LISTA DE ENTREVISTAS

Número	Instituição (atual ou antiga) do(a) entrevistado(a)	Data da entrevista	Local da entrevista
1	Senado Federal	13/2/2020 e 30/7/2021	Brasília/Distrito Federal e <i>online</i>
2	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime	13/2/2020	Brasília/Distrito Federal
3	Polícia Federal	14/2/2020	Brasília/Distrito Federal
4	Polícia Federal	14/2/2020	Brasília/Distrito Federal
5	Ministério Público do Trabalho	12/3/2020	Brasília/Distrito Federal
6	Agência Brasileira de Inteligência	12/3/2020	Brasília/Distrito Federal
7	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: Mato Grosso	2/9/2020	<i>Online</i>
8	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: São Paulo	4/9/2020	<i>Online</i>
9	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: Roraima	11/9/2020	<i>Online</i>
10	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: Distrito Federal	16/9/2020	<i>Online</i>
11	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: Distrito Federal	16/9/2020	<i>Online</i>
12	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: Roraima	22/9/2020	<i>Online</i>
13	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: Maranhão	25/9/2020	<i>Online</i>
14	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: Rio Grande do Sul	29/9/2020	<i>Online</i>
15	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: Amazonas	6/10/2020	<i>Online</i>
16	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: Rio de Janeiro	7/10/2020	<i>Online</i>
17	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: Bahia	15/10/2020	<i>Online</i>
18	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: Minas Gerais	23/10/2020	<i>Online</i>
19	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: Paraíba	1/10/2020 e 28/10/2020	<i>Online</i>
20	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: Pernambuco	20/11/2020 e 24/11/2020	<i>Online</i>
21	Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude	23/2/2021	<i>Online</i>
22	The Justice Movement e 27 Million	25/2/2021	<i>Online</i>
23	The Justice Movement e 27 Million	25/2/2021	<i>Online</i>
24	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: Mato Grosso do Sul	17/3/2021	<i>Online</i>
25	Universidade Federal do Rio de Janeiro	23/7/2021	<i>Online</i>

Obs.: NETP – Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; CETP – Comitê de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

NOTAS BIOGRÁFICAS

André de Mello e Souza

Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea; e doutor em ciência política pela Universidade de Stanford.

Flávia do Bonsucesso Teixeira

Professora no Departamento de Saúde Coletiva da Universidade Federal de Uberlândia (UFU); e doutora em ciências sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Mirian Alves de Souza

Professora no Departamento de Antropologia da Universidade Federal Fluminense (UFF); e doutora em antropologia pela UFF.

Rodrigo Fracalossi de Moraes

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; e doutor em relações internacionais pela Universidade de Oxford.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

Capa

Mayara Barros da Mota

Imagem da capa

Depositphotos

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISBN 978-65-5635-036-3



9 786556 350363

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

