



**Publicação
Preliminar**

Uma solução em busca de um problema: repensando o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil

Autores(as): Rodrigo Fracalossi de Moraes
André de Mello e Souza
Flávia do Bonsucesso Teixeira
Mirian Alves de Souza

Produto editorial: Livro

Cidade: Brasília

Editora: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano: 2021

Edição 1ª

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

UMA SOLUÇÃO EM BUSCA DE UM PROBLEMA

REPENSANDO O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

Rodrigo Fracalossi de Moraes

André de Mello e Souza

Flávia do Bonsucesso Teixeira

Mirian Alves de Souza

Sumário

Prefácio	6
Introdução	9
Capítulo I. Conceitos, análise da literatura e método	17
Tráfico de pessoas: um conceito em disputa	17
Evidências empíricas do tráfico de pessoas: uma análise da literatura	22
Método e dados	25
Capítulo II. O Estado brasileiro no enfrentamento ao tráfico de pessoas	27
O enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: marco legal e arranjos institucionais	27
Como se produzem dados sobre o tráfico de pessoas no Brasil? Uma análise de três projetos de pesquisa	39
Dados quantitativos sobre o tráfico de pessoas no Brasil.....	44
Como os recursos financeiros para o enfrentamento ao tráfico de pessoas são alocados no Brasil?	57
A política de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil tem um modelo lógico?	61
Capítulo III. A implementação das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil	66
Base teórica para a análise da implementação de políticas contra o tráfico de pessoas no Brasil	66
Efetividade da entrega dos serviços aos beneficiários no caso do tráfico de pessoas	67
Mecanismos de supervisão da execução das políticas antitráfico	73
A importância atribuída à rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil	75
Capítulo IV. A visão dos gestores estaduais sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil	82
Dificuldades na assistência às vítimas: a visão dos gestores estaduais	82
Variações entre os NETPs e CETPs	88
Como gestores estaduais definem o tráfico de pessoas?	94
Conclusões e recomendações	97
Síntese das principais recomendações	100
Lista de siglas	103
Lista de entrevistas	105
Referências bibliográficas	106

Ficha Técnica

Rodrigo Fracalossi de Moraes

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Ipea. Doutor em Relações Internacionais, Universidade de Oxford.

André de Mello e Souza

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Ipea. Doutor em Ciência Política, Universidade de Stanford.

Flávia do Bonsucesso Teixeira

Professora no Departamento de Saúde Coletiva, Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Doutora em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Mirian Alves de Souza

Professora no Departamento de Antropologia, Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutora em Antropologia, UFF.

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 para escrever algumas linhas, a título de prefácio, para este livro que buscou identificar e avaliar os arranjos institucionais de enfrentamento ao 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 que 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”. Ou seja, 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 no ano 2000. Foi definido um modelo abstrato de conduta que supostamente é realizada com elevada frequência e lucratividade financeira. Esse modelo estabelecido no Protocolo deve ser incorporado nas legislações nacionais visando a responsabilização penal de integrantes das supostas organizações criminosas transnacionais que a praticam, como também a proteção das vítimas.

Ocorre que a definição jurídica-penal do crime de tráfico de pessoas não foi elaborada com base em pesquisas empíricas prévias e debates que apontassem a necessidade dessa figura até então inexistente nos códigos penais dos Estados integrantes da 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 gerar 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 (Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas: dados 2014 a 2016, Ministério da Justiça, 2017).

O texto que nos é oferecido para leitura foge desse lugar comum. Seu ponto de partida não é a certeza da subnotificação, mas a de falta de evidências científicas sobre o referido fenômeno criminal. Ao mesmo tempo, identifica o enfrentamento ao tráfico de pessoas no governo federal dissociado do enfrentamento a 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.

Brasília, janeiro de 2022

Ela Wiecko V de Castilho

Introdução ¹

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 Este protocolo foi aprovado em um contexto de crescimento da preocupação com o tráfico de pessoas e de um maior interesse por se enfrentar o problema. 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 2005a). 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, 45).

No Brasil, desde a assinatura deste protocolo pelo governo federal (em 2000), organizações de Estado e da sociedade civil têm criado e mantido um conjunto de políticas e práticas que tem como objetivo enfrentar o tráfico internacional e doméstico de pessoas.³ Este processo ocorreu com o apoio de organizações internacionais e governos estrangeiros, dentre os quais o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias (ICMPD), o governo dos Estados Unidos, e o governo da Suécia. Recursos financeiros e técnicos destas instituições, do governo brasileiro e de outros foram alocados para a criação ou expansão de departamentos de governo e organizações da sociedade civil no intuito de proteger vítimas, prevenir e reprimir este crime no país. O tema

¹ Os autores agradecem os comentários e sugestões de Adriana Piscitelli, Thaddeus Blanchette, Marcia Sprandel, Ela Wiecko Castilho, Guilherme Mansur Dias, José Miguel Nieto Olivar, Laura Lowenkron, Michelle Barbosa Agnoleti, Tatiana Savoia Landini, Ana Paula da Silva, Ana Paula Luna Sales, Anna Paula Moreira de Araújo, Anamaria Marcon Venson, e Jullyane Carvalho Ribeiro. Agradecem também o apoio de Adriano Matias da Silva e Gabriela da Costa Silva pelas transcrições das entrevistas e/ou 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 tabulação de dados, revisão do texto e transcrições de entrevistas.

² 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. Os demais protocolos buscam enfrentar o contrabando de migrantes, e a fabricação ilícita e o tráfico internacional de armas de fogo.

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

também adentrou o imaginário de parte da população brasileira, para o qual provavelmente contribuíram a telenovela *Salve Jorge* (2012-2013) e a Campanha da 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 o mesmo seja um crime praticado em larga escala no país – especialmente ao se considerar o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Conforme apontado neste trabalho, os núcleos e comitês de enfrentamento ao tráfico de pessoas (NETPs e CETPs, respectivamente) raramente conseguem identificar casos de tráfico de pessoas, e alguns não registraram nenhum caso nos últimos anos (por exemplo, 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, por exemplo, prevalece um número muito baixo de casos confirmados, processos judiciais, e condenações por este crime (Van Dijk e Klerx-Van 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 há frequentemente 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. Este problema é reforçado por reportagens sensacionalistas sobre casos de abuso ou violência extremas associados a alguns destes fenômenos, mas que não necessariamente refletem situações típicas ou comuns.

Um paradoxo resulta do fato de que pessoas potencialmente vulneráveis ao tráfico de pessoas (por exemplo, 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 esta agenda contribui para políticas antimigratórias e a repressão contra profissionais do sexo (Blanchette, Silva, e Bento 2013; Grupo Davida 2005; Kempadoo, Sanghera, e Pattanaik 2015; Weitzer 2014; Bernstein 2019; Cheng 2011; Agustín 2007; Doezema 2013; 2005). Ora, se a agenda antitráfico tem como objetivo proteger vítimas do tráfico de pessoas, porque potenciais vítimas – e os que defendem seus interesses – rejeitam esta 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

e outras supostas vítimas (Marks 2014). Assim, haveria 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 trabalho 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 concluiu o seguinte:

- 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 esta questão pode levar a um menor foco do Estado, organizações internacionais e organizações da sociedade civil a 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 profissionais do sexo.
- 3) Políticas e práticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas são mantidas independentemente de sua eficácia. Contudo, se reproduzem e são difundidas em função da “inércia burocrática” e de atividades realizadas por organizações internacionais, grupos religiosos e organizações da sociedade civil – muitas vezes estrangeiros – que proveem fundos, apoio técnico e legitimidade à agenda antitráfico.
- 4) O enfrentamento ao tráfico de pessoas no governo federal é, em grande medida, dissociado do enfrentamento a outros crimes relacionados ao tráfico de pessoas, como a proteção de

crianças e adolescentes, a proteção de trabalhadores em condições análogas às de um escravo, e a repressão a crimes relacionados a estas práticas. Embora o enfrentamento ao tráfico de pessoas seja percebido por alguns gestores da área como uma política “guarda-chuva”, esta política não tem sido capaz de articular as áreas supostamente incluídas dentro deste guarda-chuva.⁴ Ainda assim, gestores da área enfatizam a relação entre o tráfico de pessoas e estes outros crimes, o que provavelmente se deve à necessidade de legitimar a 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 agenda antitráfico.

- 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 nos casos do Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e alguns outros, onde órgãos locais trabalham com o enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão e ao tráfico de pessoas de forma conjunta. Tal abordagem é adequada em função das dificuldades 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 este fenômeno se manifesta e as relações ambivalentes que frequentemente existem entre explorados e exploradores – comumente combinando opressão, proteção e mesmo afeto.
- 7) O enfrentamento ao tráfico de pessoas no governo federal é realizado em conjunto com o enfrentamento ao contrabando de migrantes. Isto 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 órgãos de Estado no

⁴ Agradecemos a Marcia Sprandel por destacar este ponto.

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, em grande medida, uma “solução em busca de um problema”. Mesmo com poucos casos identificados e ausência de evidência de que políticas de enfrentamento são efetivas, a agenda antitráfico e organizações que a ela se dedicam se mantêm em funcionamento. Suas atividades – e discursos – reproduzem-se 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 as políticas, práticas e discursos do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil a partir das evidências empíricas disponíveis. Nesse sentido, recomenda-se a unificação do enfrentamento ao tráfico de pessoas com o enfrentamento das *finalidades* do tráfico de pessoas, especialmente o trabalho análogo à escravidão, seja o de agricultores, trabalhadores da construção civil, profissionais do sexo, ou trabalhadores de outras áreas.

Os achados desta pesquisa não implicam que estruturas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, prevenção e proteção às vítimas sejam desnecessárias. Contudo, recomenda-se que os arranjos que tratem *exclusivamente* do tráfico de pessoas sejam absorvidos por órgãos dedicados a enfrentar o trabalho análogo à escravidão ou outras finalidades do tráfico. O tráfico de pessoas pode ser melhor enfrentado por instituições que atuam – com ampla experiência acumulada – em outras áreas: trabalho análogo à escravidão, abuso sexual de crianças e adolescentes, e proteção de mulheres, por exemplo. 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, Mato Grosso do Sul, e Rio de Janeiro. No que se refere às vítimas, as mesmas podem ser atendidas por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Conforme dados do Censo SUAS, dos 2.723 CREAS existentes no país em 2019, 1.147 (42%) tinham capacidade de atender casos de crianças e adolescentes vítimas

do tráfico de pessoas, 1.039 (38%) casos de mulheres adultas, e 910 (33%) casos de homens adultos (Ministério da Cidadania 2020).

Este formato foi também adotado pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), o qual 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), a qual passou a registrar casos de tráfico de pessoas para fins de trabalho análogo à escravidão a partir de 2017, com os dados sendo disponibilizados no Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho (SIT 2021). Iniciativa semelhante foi tomada no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu – por meio da Resolução nº 212, de 15 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.

Esta mudança de abordagem é vantajosa não apenas para a área de enfrentamento ao tráfico de pessoas, mas também para outras áreas (trabalho análogo à escravidão, por exemplo). Estas últimas poderiam 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 de exploração. Tal olhar é importante, pois pode contribuir para que se identifiquem e se considerem as diversas nuances do trabalho análogo à escravidão. Na escravidão “antiga”, 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 2005a, xx). Diferentemente, 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 abrigados em relações contratuais ou salariais.” (Kempadoo 2005a, xx). De forma ainda mais abrangente, a legislação brasileira considera que jornadas exaustivas e condições degradantes também caracterizam o trabalho análogo à escravidão.⁵ Este entendimento do trabalho análogo à escravidão abrange (ou poderia abranger) trabalhadores de vários setores, incluindo os da agricultura, construção civil, mineração, serviços domésticos, e

⁵ A definição de trabalho análogo à escravidão consta do Artigo 149 do Código Penal brasileiro (conforme redação dada pela Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003): “reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a 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.”

profissionais do sexo.

Recomenda-se, portanto, que a política antitráfico não busque ser uma política “guarda-chuva”, mas que, ao invés disso, seja incorporada a outras políticas e arranjos institucionais. Esta proposta não é incompatível com a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) – aprovada em 2006 – ou os planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, pois estes não determinam o formato específico dos arranjos institucionais a serem criados.⁶

Como exceção, recomenda-se a manutenção no (atual) Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) de uma estrutura dedicada a articular a repressão, prevenção e apoio a vítimas do tráfico *internacional* de pessoas (ou seja, excluindo o tráfico doméstico). Tal 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) de forma que estes tenham condições de tomar decisões autônomas e estejam cientes de 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, Poder Judiciário, e alguns governos estaduais. O objetivo é que a agenda antitráfico não seja utilizada como veículo para outras agendas, especialmente as que busquem restringir a mobilidade, reprimir a prostituição ou limitar a garantia de direitos. Isto seria um retrocesso – ao invés de um avanço – nas políticas de combate ao trabalho escravo, exploração sexual e outras existentes no país.

Este livro possui quatro capítulos. O capítulo 1 apresenta conceitos, métodos e fontes utilizados 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). Esta discussão é importante pois ela moldou em grande medida as ações do Estado durante a elaboração e implementação das políticas antitráfico. Este capítulo também faz uma análise crítica dos dados existentes sobre o tráfico de pessoas, enfatizando sua não confiabilidade, ausência de métodos transparentes de cálculo, ou dificuldades práticas de separar o fenômeno do

⁶ A PNETP foi aprovada pelo Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006.

tráfico de pessoas das finalidades às quais ele se destina. Em seguida, o capítulo 2 apresenta 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), na ausência de um modelo lógico para a política, e na forma como dados sobre o tráfico de pessoas são gerados e difundidos. O capítulo 3 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 4 analisa o papel dos NETPs, CETPs ou órgãos/espacos equivalentes, destacando como gestores estaduais enxergam o problema do tráfico de pessoas, assim como as diferenças e semelhanças nas políticas antitráfico estaduais e nas perspectivas dos gestores.

Capítulo I

Conceitos, análise da literatura e método

Tráfico de pessoas: um conceito em disputa

O Protocolo de Palermo referente ao tráfico de pessoas – 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, a qual pode ocorrer de várias formas, incluindo trabalhos forçados, exploração sexual, dentre outras.⁷ Trata-se, é claro, de 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 desta 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 trabalho, seguimos a definição de Kempadoo (2005a, viii), para quem o tráfico de pessoas é “o comércio e a exploração do trabalho sob condições de coerção e força”. Esta definição aproxima o conceito de tráfico de pessoas do conceito de trabalho análogo à escravidão, abrangendo várias formas de trabalho, incluindo aqueles na agricultura, mineração, serviços domésticos, prostituição, dentre 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 as 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 pessoa ao seu destino, não havendo no trajeto experiências diferentes das de outros migrantes – tanto regulares como irregulares (Quirk 2011, 224). Ademais, o tráfico de pessoas não deve ser confundido com o

⁷ 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 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.”

contrabando de migrantes em função de implicações jurídicas: uma pessoa traficada é sempre uma vítima enquanto alguém que utilizou um contrabandista para ingressar em um país pode se encontrar em outras condições – migrante indocumentado ou refugiado, por exemplo – a depender da legislação local.

Embora o Protocolo de Palermo relativo ao tráfico de pessoas tenha 179 Estados-partes (ao final de 2021), mantém-se um hiato entre a definição jurídica oferecida por este protocolo e as formas pelas quais grupos e organizações o definem na prática – tanto dentro do Estado como fora dele. Tal como ocorre com outros fenômenos sociais, não existe consenso em torno do que seja o tráfico de pessoas, o que decorre de ao menos dois fatores: *i*) a multidimensionalidade e heterogeneidade do fenômeno, o que torna qualquer definição possivelmente imprecisa; e *ii*) a variedade de grupos e organizações que utilizam o termo, frequentemente redefinindo, ressignificando e reinterpretando o conceito de acordo com seus interesses ou perspectivas, ou utilizando-o como veículo para outras agendas.

Em parte, a origem deste “problema” está em campanhas e políticas direcionadas ao enfrentamento da chamada *escravidão de brancas*, 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 se enfrentá-lo foi por meio de uma ampla mobilização e cooperação internacional, em parte formalizadas no Acordo Internacional para a Supressão do Tráfico de Escravas Brancas (1904) e na Convenção sobre o Tráfico de Escravas Brancas (1910) (Doezema 1999; Morcom e Schloenhardt 2011; Carr et al. 2014). Contudo, ao invés de combater a prostituição forçada de mulheres, a “cruzada da escravidão branca” foi impulsionada por pressões de grupos neoabolicionistas, os quais tinham como objetivo a proibição da 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 2005a).

O termo “escrava branca” deixou de ser usado em acordos internacionais posteriores, mas alguns vieses se mantiveram. Em 1949, foi aprovada a Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e da Prostituição de Outros, a qual não continha os vieses 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, 205). A questão adquiriu um viés neutro em termos de gênero, idade, raça, etnia e finalidade do tráfico de pessoas por meio de um dos Protocolos de Palermo.

Contudo, a associação do termo tráfico de pessoas à migração para a prostituição se mantém, ainda que não juridicamente. Esta situação decorre em grande medida de diferentes percepções acerca da moralidade da prostituição. De um lado, grupos neoabolicionistas consideram que a prostituição deve ser suprimida, o que se observa não apenas entre grupos conservadores, mas também entre grupos feministas que consideram a prostituição como uma instituição do patriarcado ou uma forma de violência contra a mulher (Jeffreys 2009; 1997; Miriam 2005; Kempadoo 2005a). 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). Esta perspectiva contribui para a manutenção de uma forte associação entre prostituição e tráfico de pessoas, ainda que ela tenha deixado de existir – no direito internacional – desde o Protocolo de Palermo (Szörényi 2014). Uma das principais redes internacionais que adotam esta perspectiva é a Coalizão Contra o Tráfico de Mulheres (*Coalition Against Trafficking in Women – CATW*). De outro lado, muitos consideram a prostituição como 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; Doezema 2001; 2013). Para estes, a agenda antitráfico não considera as reais necessidades daqueles que são frequentemente considerados como vítimas do tráfico. Duas das principais redes que adotam esta 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*). De fato, campanhas que buscam atribuir um perfil às vítimas 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, 26). Conforme Andrijasevic (2010: 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 mantinham 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, esta associação foi alimentada pelo “complexo midiático humanitário” e suas reportagens investigativas, documentários e filmes – a exemplo do filme *Lilya 4-ever* (2002), que se tornou uma ferramenta de divulgação da agenda antitráfico (Lindquist 2013; 2010). Isto ocorre, em parte, em função do trabalho de ONGs e outros ativistas que consideram o tráfico de pessoas como 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 em geral (diferentemente de questões de saúde, educação e habitação, por exemplo), tornando ONGs e outros atores mais capazes de moldar percepções da opinião pública (Bonilla e Mo 2019, 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 em 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). 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). Kempadoo (2005) relaciona o “paradigma hegemônico sobre o tráfico” a posições neoconservadoras de combate à prostituição e imigração indocumentada nos Estados Unidos, afirmando que o Protocolo de Palermo foi instrumentalizado por estas pessoas e grupos. Como evidência adicional de que este 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 esta determinação à transferência de fundos para ONGs nacionais, mas a mesma foi considerada inconstitucional (Silverman e Decker 2007). Governos podem ainda colocar grande ênfase no problema do tráfico de pessoas para que não se abordem questões mais profundas, como violência doméstica e desigualdade de gênero. Esta 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 são os problemas enfrentados para se migrar. Há um viés contra prostitutas na concessão de vistos, e uma probabilidade maior de que um agente de fronteira proíba a entrada de uma pessoa “suspeita” de ser uma prostituta. A agenda antitráfico pode, assim, ser uma história conveniente para se rejeitar a entrada destas pessoas em um país, argumentando-se que as mesmas são – ou podem vir a ser – vítimas do tráfico (NSWP 2019). Portanto, a frequente imigração ilegal de prostitutas – e mesmo a possibilidade de que venham a ser vítimas do tráfico de pessoas – não é exógena aos obstáculos colocados à sua migração. Estes obstáculos se apresentam mesmo no caso de viagens de curta duração caso estas dependam da concessão de vistos ou autorização de entrada. Tais obstáculos impedem a mobilidade de prostitutas de uma forma que não ocorre com outras pessoas, e limita a sua participação em redes, eventos e conferências internacionais que visam a 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 é geralmente próximo à vítima ao invés de um criminoso especializado (Feingold 2005; Viuhko 2018). Contudo, isto não impediu que o termo fosse utilizado como parte de campanhas contra o crime organizado (Jahic e Finckenauer 2005; Bernstein 2019), legitimadas pela Convenção de Palermo, que enfatiza o enfrentamento à criminalidade organizada. A ênfase em organizações criminosas operando redes de tráfico de pessoas é observada 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 (2015; 2014) 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), que argumenta que um problema central dos esforços antitráfico é sua lógica securitária. Tal lógica é um obstáculo para que pessoas traficadas sejam vistas como vítimas, dado estarem (supostamente) associadas à migração irregular, redes de crime organizado ou prostituição.⁸ Esta 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

⁸ Agradecemos a Carolina Miranda Futuro por este ponto.

às pessoas consideradas vítimas desse crime (Ausserer 2007; Mahdavi 2011; Dias 2015; Blanchette e Silva 2012; Silva, Blanchette, e Bento 2014; Blanchette, Silva, e Bento 2013; Piscitelli 2008; 2007).

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, reportagens, e 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 (Weizer, 2007, p. 454).

Por fim, a associação que a agenda antitráfico comumente faz entre sexualidade e exploração torna o tráfico de pessoas um tema que pode ser facilmente apropriado por teorias da conspiração, como observado nos pânicos morais do Pizzagate e do QAnon, envolvendo supostas redes de tráfico de crianças.

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 dificuldades no enfrentamento do problema. Dificuldades de medição abundam, com pesquisadores e gestores discordando sobre, por exemplo, quais casos de exploração do trabalho devem ser considerados como 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 12 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?

Na medida em que haja desacordo sobre a definição de tráfico de pessoas entre diferentes países (e, como observado neste trabalho, 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 viesados. Como exemplo, uma das

primeiras estimativas sobre o tráfico de pessoas no mundo foi feita por meio do ICMPD, segundo o qual o tráfico movimentava anualmente entre US\$ 5 e 7 bilhões (Widgren 1994). No entanto, tal estimativa foi feita a partir de 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 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 (Secretaria Nacional de Justiça 2008, 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 anualmente cerca de US\$ 32 bilhões (ILO 2008). Segundo o UNODC, mesmo estes números expressivos estariam sendo subestimados: na verdade, o tráfico de pessoas movimentaria um número muito maior de pessoas e valores (UNODC 2012). 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 ONU, reforça a hipótese de que os dados sobre o tráfico de pessoas são frágeis, como mesmo reconheceu uma ex-integrante do UNODC.⁹

Dados superestimados criam um ambiente favorável para que a “culpa” por números baixos de investigações ou condenações seja erroneamente atribuída a 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 as mesmas são parte de populações com baixa visibilidade (por exemplo, profissionais do sexo, imigrantes sem

⁹ Entrevista: ex-integrante do UNODC, Brasília, 13 de fevereiro de 2020.

documentos) 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 – são frequentemente 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 nem averiguável nem falseável.

Além disso, 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 particularmente no Brasil, o tráfico para fins de trabalho análogo à escravidão é provavelmente mais frequente do que aquele para a prostituição. Tais evidências 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 involuntária, a literatura não oferece evidências de que a maioria – ou mesmo parcela significativa das prostitutas – foram traficadas (Kempadoo 2005; Weitzer 2014; Piscitelli, 2016). Estes achados 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 1/3 eram sobre exploração sexual e 80% dos artigos mais citados eram sobre este tema. Ou seja, este tipo de tráfico foi bastante investigado, mas ainda assim não se encontraram evidências de que ele seria o mais prevalente.¹⁰

¹⁰ Agradecemos a Carolina Miranda Futuro por este ponto.

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 2010; 1971; Elmore 1979; Hjern 1982). Nesta 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 enquanto fontes de dados primários. 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* (Casa Civil et al. 2018), um instrumento de avaliação de políticas do 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. Primeiro, dados quantitativos, sobretudo os divulgados pelo (atual) 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 e SIT.

Segundo, 25 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 destes 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 UFs dentre 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.¹¹ 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 usuário final da política.

¹¹ O termo *gestor* é usado neste trabalho 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 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. Além disso, como a política de enfrentamento ao tráfico de pessoas é em grande medida executada por governos estaduais, as entrevistas com gestores estaduais são uma importante fonte de informação para se compreender as dinâmicas da chamada “rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas”.

Terceiro, a pesquisa analisou decretos, portarias, atas de reuniões dos NETPs, CETPs e 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. Os documentos analisados são 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, oferecendo assim acesso ao seu ponto de vista.

Capítulo II

O Estado brasileiro no enfrentamento ao tráfico de pessoas

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, desse modo, comprometeu-se legalmente a contribuir para o enfrentamento do tráfico internacional de pessoas. Contudo, 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, e em parte financiado pelo UNODC. Uma nova versão do mesmo programa foi aprovada em agosto de 2003 (Ministério da Justiça 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. Em 2005, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) promoveu em todas as regiões do Brasil – em parceria com a OIT e outros 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 sobre o 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 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*) princípios e diretrizes, com foco na prevenção, repressão e atenção às vítimas; e *iii*) 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, dentre 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, previsto na PNETP. Foram elaborados até o momento três destes 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: *i*) prevenção, *ii*) repressão e responsabilização dos autores, e *iii*) atenção às vítimas (Secretaria Nacional de Justiça 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.¹² 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) (Ministério da Justiça 2010; Ministério da Justiça, UNODC, e PNUD 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 (ICNPM), 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 não fez menção, contudo, ao tráfico de pessoas. No entanto, menções ao tráfico de pessoas foram incluídas a partir das recomendações da II Conferência de Políticas para as Mulheres (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 definir ações para coibir o tráfico de mulheres durante os grandes eventos que o país sediaria nos anos seguintes. Estes casos indicam o avanço da pauta do tráfico de pessoas em temáticas afins, utilizando o Protocolo de Palermo como referência.

Contudo, até 2016, o marco legal no Brasil possuía um problema, qual seja a coexistência de duas definições jurídicas do tráfico de pessoas: uma prevista no Protocolo de Palermo (e internalizada na legislação brasileira) e outra 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). Diferentemente, a noção jurídica de tráfico de pessoas que orientou 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 artigos 231 e 231-A do Código Penal brasileiro. Pelo artigo 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” implicava uma pena de reclusão de 3 a 8 anos. A mesma prática teria uma pena de 2 a 6 anos caso ocorresse internamente no Brasil, conforme o artigo 231-A. A Lei nº 13.344, de 6 outubro de 2016, revogou estes artigos

¹² 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 foi aprovado pela Portaria Interministerial nº 634, de 25 de fevereiro de 2013; e o III Plano foi aprovado pelo Decreto nº 9.440, de 3 de julho de 2018.

e definiu o tráfico de pessoas no artigo 149-A do Código Penal. Esta 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 deixou de reprimir a migração para a prostituição. Ela também tornou mais diversificadas 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 estar na relação de crimes contra a liberdade individual (dentro da Seção I – crimes contra a liberdade pessoal), deixando assim de ser considerado um crime contra a dignidade sexual. Além disso, o Capítulo IV – que trata da proteção e assistência às vítimas – ampliou a ênfase na proteção às vítimas e alterou a Lei 6.815 de 1980 (Lei de Migração), 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 se passou 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.

Arranjos institucionais no governo federal

No governo federal, foram três as principais inovações: *i*) a criação de um arranjo institucional no atual MJSP, situado na Coordenação-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes; *ii*) a 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*) a criação do 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 destas 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, como observado na fronteira entre Estados Unidos e México (Brysk e Choi-Fitzpatrick 2012, 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,¹³ 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 as polícias no Brasil considerem 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) 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.¹⁴ 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

¹³ Entrevista: integrante da Polícia Federal, Brasília, 14 de fevereiro de 2020.

¹⁴ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Mato Grosso do Sul), 17 de março de 2021.

representantes da sociedade civil a partir de 2020, assim como o fim da participação de colegiados, NETPs, CETPs e PAAHMs.

Quadro 1

Membros do CONATRAP (2014-2022)

	2014-2015	2016-2017	2018	2019	2020-2022
Governo	Secretário Nacional de Justiça				
	Secretaria Nacional de Segurança Pública		-		
	Polícia Federal				
	Polícia Rodoviária Federal				
	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 (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		
	-		Jovens com uma Missão (JOCUM)		

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).

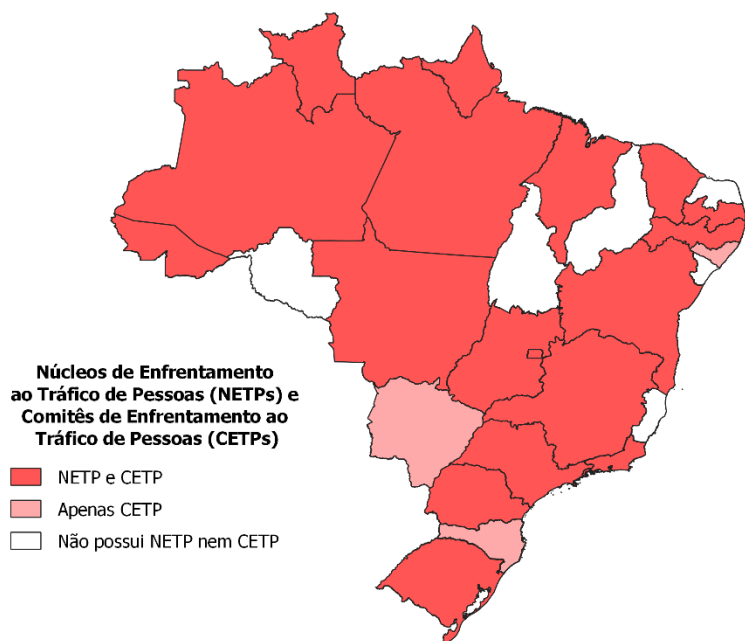
Para além do Executivo Federal, o Conselho Nacional de Justiça criou em 2015 o Fórum Nacional do Poder Judiciário para Monitoramento e Efetividade das Demandas Relacionadas à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas (FONTET). Diferentemente do arranjo criado pelo poder Executivo, partiu-se desde o início de um arranjo que combinou o enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão com o enfrentamento ao tráfico de pessoas. O objetivo deste fórum é acompanhar processos judiciais, produzir dados e estudos, e facilitar a cooperação entre integrantes do poder judiciário – e destes com outros atores (Conselho Nacional de Justiça 2015). Com base nesta 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 UFs (Conselho Nacional de Justiça 2021b). Os membros do FONTET são todos do poder judiciário e/ou integrantes do Conselho Nacional de Justiça, enquanto os dos comitês estaduais são todos do poder 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.

Arranjos institucionais nos governos estaduais

A execução da PNETP é em grande medida delegada aos estados, onde ocorreram três inovações principais: *i*) a criação dos NETPs; *ii*) a criação dos CETPs; e *iii*) a criação dos PAAHMs. Os primeiros NETPs e CETPs foram criados em meados dos anos 2000 e posteriormente estendidos para outras UFs. O mapa 1 apresenta as UFs que possuem NETPs e/ou CETPs; e o quadro 2 contém as suas datas de criação.¹⁵

Mapa 1

Núcleos e comitês estaduais de enfrentamento ao tráfico de pessoas (NETPs e CETPs)



Elaboração dos autores, utilizando QGIS 3.16.13.

¹⁵ Apenas um município no Brasil possui um NETP, qual seja o de Ipojuca-PE, onde se localiza Porto de Galinhas.

Quadro 2

Núcleos e comitês estaduais de enfrentamento ao tráfico de pessoas (NETPs e CETPs): datas de criação

UF	NETP: data de criação	CETP: data de criação
AC	Nov 2009	Jun 2015
AL	-	Set 2013
AM	Nov 2010	Out 2014
AP	Mar 2012	Abr 2013
BA	Mar 2011	Dez 2007
CE	Set 2011	Mar 2006
DF	Ago 2017	Nov 2011
ES	-	-
GO	Jun 2008	Maio 2012
MA	Set 2015	Set 2015
MG	Ago 2012	Dez 2012
MS	-	Jul 2008
MT	Dez 2016	Fev 2012
PA	Jun 2008	Maio 2013
PB	Ago 2009	Jul 2016
PE	Set 2011	Jul 2003 *
PI	-	-
PR	Fev 2013	Abr 2013
RJ	Dez 2008	Nov 2011
RN	-	-
RO	-	-
RR	Maio 2016	Fev 2013
RS	Fev 2013	Out 2012
SC	-	Nov 2019 *
SE	-	-
SP	Mar 2008	Mar 2009
TO	-	-

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

* 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 Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

** À diferença de outras UFs, criou-se em Santa Catarina o Fórum de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, envolvendo MPT, Ministério Público Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Secretaria de Desenvolvimento Social, Polícia Civil, Polícia Militar e Defensoria Pública da União.

O funcionamento dos NETPs passou a ser regulado em 2009 por meio da Portaria nº 31/2009 da Secretaria Nacional de Justiça (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

Núcleos e comitês estaduais de enfrentamento ao tráfico de pessoas (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 *	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	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento

	Estado da Bahia	Social	Estado da Bahia	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
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
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	-	-	-	-

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

* Não há informação pública recente disponível sobre o CETP deste estado.

Os NETPs também teriam a função de articular a criação do que viriam a ser os 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 18 PAAHMs no país, dos quais 14 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	Out 2015	Em funcionamento
		Terminal rodoviário	Mar 2012	Em funcionamento
		Porto de Manaus	Jul 2014	Não está em funcionamento
		Porto da Ceasa	Jan 2010	Em funcionamento
	Itacoatiara	Terminal hidroviário	Abr 2012	Em funcionamento
	Parintins	Terminal hidroviário	Jun 2012	Em funcionamento
	Tabatinga	-	Set 2013	Não está em funcionamento
	São Gabriel da Cachoeira	-	Set 2014	Não está em funcionamento
	Presidente Figueiredo	-	Ago 2014	Não está em funcionamento
	Novo Airão	-	Dez 2014	Não está em funcionamento
	Manacapuru	Terminal rodoviário	Mai 2012	Não está em funcionamento
	Humaitá	Terminal hidroviário	Jun 2012	Não está em funcionamento
	Coari	Terminal hidroviário	Dez 2012	Não está em funcionamento
	Irlanduba	Secretaria de Segurança Pública	Dez 2014	Não está em funcionamento
PA	Belém	Aeroporto Internacional	Jul 2009	Em funcionamento
CE *	Fortaleza	Aeroporto Internacional	Set 2011	Em funcionamento
MG	Belo Horizonte	Aeroporto Internacional	-	Não foi implementado, mantendo-se apenas como projeto
RJ	Rio de Janeiro	Aeroporto Internacional	Nov 2010	Em funcionamento
SP	São Paulo	Aeroporto Internacional	Mar 2010	Em funcionamento

Nota: os traços indicam que não se encontraram informações em documentos oficiais.

* Inicialmente inaugurado em 2006, e reinaugurado em 2011.

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 conheça (ao menos de forma aproximada) as características e dinâmicas do objeto da política. Mas o quanto este 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. Estas 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, estas pesquisas não foram capazes de indicar a real dimensão do tráfico de pessoas no Brasil, nem ao menos de forma aproximada.

Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PESTRAF)

As políticas antitráfico no Brasil foram em grande medida elaboradas com base nos dados e resultados gerados pela PESTRAF (Leal e Pinheiro 2002). A PESTRAF contribuiu para a criação e difusão de percepções e discursos sobre o tráfico de pessoas que nortearam a discussão sobre o tema 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.¹⁶ Ela influenciou políticas não apenas pelos seus resultados mas também pela rede que surgiu em função da pesquisa. A PESTRAF envolveu 32 organizações e 62 pesquisadores atuando em todas as 27 UFs do país, recebendo financiamento ou apoio técnico da OIT, Partners of the Americas/USAID, Save the Children, International Human Rights Law Institute/De Paul University, World Childhood Foundation (WCF), e do Ministério da Justiça do Brasil. Como a pesquisa envolveu diversas organizações de Estado e da sociedade civil no Brasil e no exterior, ela na prática criou uma rede de ativistas e pesquisadores dedicados a enfrentar o tráfico de pessoas no país. E esta 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

¹⁶ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Mato Grosso do Sul), 17 de março de 2021.

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, como os dados foram identificados, os critérios de busca, os descritores e a forma de tratamento dos dados (Gosuen 2017). Um exemplo ilustrativo são as supostas “rotas” do tráfico de pessoas no Brasil. Na PESTRAF, foram identificadas 241 rotas, considerando-se que estas eram caminhos traçados por pessoas com o objetivo de se chegar a um destino planejado (Leal e Pinheiro, 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 ONU – que, assim, o tornou “oficial”. O UNODC incluiu esta informação no relatório *The Globalization of Crime* (UNODC 2010) e o retorno desta informação ao Brasil se fez difundir em parte via notícias de jornais. Como exemplo, em matéria publicada na Folha de São Paulo se informou que “o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes identificou 241 rotas envolvendo brasileiros (...)” (Rizzo 2012). Este 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 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 (OIT e Ministério da Justiça 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 do Ceará, Goiás, Rio de Janeiro, e São Paulo (OIT e Ministério da Justiça 2004). Esta pesquisa 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 da confusão conceitual entre tráfico de pessoas, exploração sexual, e migração para a prostituição. Uma perspectiva semelhante consta em relatório publicado posteriormente pela OIT:

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 biotipo ser atraente aos clientes de serviços sexuais na Europa (OIT 2005).

Em síntese, a partir da consolidação da PESTRAF como fonte considerada confiável, construiu-se a premissa de que o Brasil seria um potencial exportador de vítimas do tráfico, que a Europa seria um de seus principais destinos, que mulheres traficadas para fins de exploração sexual vinham sobretudo de certas regiões do país, e mesmo especulações sobre “biotipos” desejados na Europa.

Jornadas Transatlânticas: uma pesquisa exploratória sobre o tráfico de pessoas do Brasil para a Itália e Portugal

A pesquisa *Jornadas Transatlânticas* (ICMPD e Ministério da Justiça 2011) teve como premissa 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, 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 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 realizadas com travestis e transexuais. Estas 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; 2011; Carrijo 2011; 2012; Pelúcio 2009; 2010). Em estudo etnográfico, Adriana Piscitelli 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 (Piscitelli 2008).

Tal fato foi mesmo reconhecido em documento do Conselho Nacional de Justiça: “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” (Conselho Nacional de Justiça 2021a). Ademais, há ampla pesquisa empírica detalhando as formas pelas quais profissionais do sexo migram e trabalham, demonstrando o hiato entre 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).¹⁷

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) como potencial fonte de viés e limitações 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 transgênero no Brasil deixava de ocorrer nas grandes cidades do Sudeste e migrava para a região Nordeste. Esta tendência seria similar à observada na Europa, onde havia um “esgotamento” das grandes cidades de certas regiões como fonte de pessoas traficadas. Além disso, apesar de reconhecer que o mercado sexual não necessariamente estaria relacionado a todas as situações de tráfico de pessoas, a pesquisa manteve o foco nesta 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 (ICMPD e Ministério da Justiça 2011) não foi considerada relevante o suficiente para provocar outras investigações no campo.

A parte da pesquisa realizada em Portugal foi realizada pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (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 de tráfico mais frequente e informou os principais locais de origem das vítimas: Brasil, Leste

¹⁷ 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).

Europeu e África (sobretudo Nigéria) (ICMPD e Ministério da Justiça 2011). Chama a atenção a construção do documento final da pesquisa, apoiado apenas nas informações prestadas pelos sujeitos entrevistados. Ademais, 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 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 os da migração e do trabalho análogo à escravidão, os quais deveriam orientar discussões e políticas sobre o tráfico de pessoas.

Diagnóstico Sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira no Brasil (ENAFRON)

O ICMPD foi responsável pela condução da pesquisa *Diagnóstico Sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira no Brasil* (ENAFRON), financiada pela Secretaria Nacional de Justiça nos anos 2012-2013 (Ministério da Justiça 2013b). Ela teve como objetivo diagnosticar a prática criminosa do tráfico de pessoas nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, e Santa Catarina. A pesquisa, no entanto, apresentou problemas conceituais e metodológicos. Segundo o diagnóstico da pesquisa, haveria 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” (Ministério da Justiça 2013b). Esta imprecisão conceitual entre tráfico de pessoas e migração, assim como em relação à prostituição e ao trabalho análogo à escravidão, influenciou os recortes definidos para a pesquisa e, necessariamente, os resultados. O mesmo ocorreu ao se expandir a aplicação da noção de consentimento: 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 em tráfico de pessoas.

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 desta confusão original, a elaboração de perfis de vítimas e criminosos fugiram 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.

Dados quantitativos sobre o tráfico de pessoas no Brasil

As dificuldades de diagnóstico do tráfico de pessoas no Brasil se mantêm em função da precariedade dos dados quantitativos. 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, cujo respectivo protocolo de intenções foi assinado em 2014 (Ministério da Justiça e UNODC 2014, 9). Esta metodologia foi formulada no âmbito de um grupo de trabalho criado em 2012 e coordenado pelo Ministério da Justiça.¹⁸ Ocorreram ainda reuniões e visitas técnicas do ICMPD, que buscava padronizar dados internacionalmente por meio do Projeto Migration EU Expertise (Mieux) (Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres, e Secretaria de Direitos Humanos 2012).

Diferentes órgãos governamentais, como o (atual) MJSP, a SIT (no atual Ministério da Economia) e a Polícia Federal partem de conceitos próprios para definir as vítimas, não compartilham dados e informações e atuam em grande medida de forma independente. Não há um método amplamente empregado – nem no país nem internacionalmente – para a coleta desses 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 (Ministério da Justiça e UNODC 2014). 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 sugere que alguns números são superestimados, contados duplamente ou subestimados.

¹⁸ Também participaram deste 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, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, e Ministério Público Federal.

Como exemplo, de um total de 545 casos de tráfico de pessoas registrados pelo DAC/MRE no período 2005-2013, 40% ocorreram em 2010. Dentre 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; e, de um total de 254 casos de tráfico de pessoas (informado por 18 estados), 84% ocorreram em São Paulo e Minas Gerais (Ministério da Justiça e UNODC 2014). Como não há informações detalhadas sobre como estes dados foram gerados nas UFs, não é possível estimar números agregados para o Brasil.

Uma análise dos dados e do trabalho dos NETPs e PAAHMs também revela a precariedade dos dados sobre o tráfico de pessoas no Brasil. Foram analisados relatórios semestrais dos NETPs e PAAHMs entre 2014 e 2019, os quais contêm informações sobre o número de casos acompanhados e vítimas atendidas. Este 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.

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
%	66,3%	6,7%	5,3%	4,6%	14,9%	2,3%	-

Elaboração com base em dados coletados por Thaís dos Santos Marques.

Fonte: relatórios semestrais dos NETPs (2014-2019).

Nota: dados de 2014 podem incluir casos de anos anteriores.

Por estes números se observa como a maior parte dos registros (cerca de 2/3) refere-se a

possíveis trabalhadores em condições análogas às de um escravo. No entanto, estes casos não foram necessariamente acompanhados de perto pelos NETPs, podendo ter sido apenas registrados com base em informações enviadas ou divulgadas por outros órgãos. Quanto à exploração sexual, observa-se como o percentual de registros no período 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 esta 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 do 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 destes números não é padronizado, ele provavelmente varia conforme decisões discricionárias daqueles que preenchem os relatórios. Como exemplo, nas entrevistas realizadas com integrantes dos NETPs foi observado que a ênfase no trabalho análogo à escravidão é maior em alguns núcleos do que em outros (mais em São Paulo do 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). Estes 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

	MG	SP	GO	RJ	PR	Outros	Total	Número de UFs que enviaram relatórios
2014	1.310	777	182	184	285	311	3.049	14 (AP, AM, BA, CE, DF, GO, MA, MG, PA, PR, PE, RJ, RS, SP)
2015	109	164	310	47	4	128	762	13 (AC, AM, BA, CE, DF, GO, MA, MG, PR, PE, RJ, RS, SP)
2016	425	0	212	82	11	148	878	13 (AP, AM, BA, CE, DF, GO, MA, MG, PR, PE, PI, RJ, SP)
2017	58	3	13	14	0	55	143	10 (BA, CE, DF, GO, MA, MG, PR, PE, RJ, SP)
2018	0	0	27	0	0	82	109	8 (AP, BA, CE, DF, GO, PR, PE, SP)
2019	0	37	0	3	13	70	123	16 (AC, AP, AM, BA, CE, DF, GO, MA, MT, MG, PA, PR, PE, RJ, RS, SP)
Total	1.902	981	744	330	313	794	5.064	-
%	37,6%	19,4%	14,7%	6,5%	6,2%	15,7%	-	-

Elaboração com base em dados coletados por Thaís dos Santos Marques.

Fonte: relatórios semestrais dos NETPs (2014-2019).

Nota: dados de 2014 podem incluir casos de anos anteriores.

Os dados da tabela 2 apresentam 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, isto poderia ter sido causado pelo não envio de relatórios por alguns estados em alguns anos. Contudo, isto não foi o que ocorreu: os cinco estados com mais registros acumulados no período (MG, SP, GO, RJ, PR) 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 de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo de Minas Gerais (Comitrate) e, de maneira informal, também no âmbito da Diretoria de Proteção e Reparação dos Direitos Humanos.¹⁹

Terceiro, não há clareza quanto a se – e em que medida – estes 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 Artigo 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) era considerado como um 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 artigo 231-A).

O baixo número de casos e vítimas foi destacado por gestores estaduais trabalhando nos NETPs ou CETPs. Como exemplo, um gestor atuando no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Rio Grande do Sul afirmou ter buscado 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; e, posteriormente, foi até a Polícia Federal, mas também não encontrou registros de casos efetivamente de tráfico de pessoas. Havia dois ou três inquéritos no início de 2020, mas o gestor descobriu posteriormente que se tratavam 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.²⁰ 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 se manter estruturas paralelas de enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão e de enfrentamento ao tráfico de pessoas, pois estes dois problemas frequentemente se manifestam em conjunto.²¹ Há, ainda, outro exemplo fornecido por um gestor do Amazonas:

¹⁹ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Minas Gerais), 23 de outubro de 2020.

²⁰ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Rio Grande do Sul), 29 de setembro de 2020.

²¹ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Rio de Janeiro), 7 de outubro de 2020.

Nesse ano [2020], por exemplo, eu tive uns 3 casos que a gente acompanhou. [...] Em 2019, nós tivemos 6 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.²²

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 deste 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 xxxxxxxxxx e a gente conseguiu fazer com que ela voltasse para o seu seio familiar. [...]. E teve o caso de uma adolescente de Brasília, e 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.²³

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 de “Notificações de Violência Interpessoal/Autoprovocada – Tráfico de Pessoas”. Estes 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 12 casos (menos de 1 caso por mês, em média). Ao mesmo tempo, estes 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 passam pelos sistemas de saúde; *ii*) casos envolvendo violência física podem ter uma probabilidade maior de serem registrados no SINAN, ocultando assim casos que não envolvem este 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.

²² Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Amazonas), 6 de outubro de 2020.

²³ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Bahia), 15 de outubro de 2020.

Tabela 3

Registros de casos de tráfico de pessoas no SINAN, por ano e UF (separados por região): 2010-2020

Região	UF	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	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	6	0	7	5	12	49	4,2%
	RO	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	2	0	5	0,4%
	RR	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	4	1	8	0,7%
	TO	0	1	2	2	1	6	0	5	1	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	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: SIT (2021).

Uma outra fonte de dados é a SIT (no atual Ministério da Economia), 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	%
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	2130	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	1448	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	5513	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	1582	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)		2640	2486	2788	2869	1681	1205	972	648	1745	1131	936	19101	-

Fonte: SIT (2021).

Ao se comparar estes dados com os registrados pelos NETPs, se observa que os registros nos NETPs foram, em alguns casos, bastante superiores (ou inferiores) 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, mas a SIT registrou apenas 3 pessoas encontradas em condições de trabalho análogas às de um escravo naquele mesmo ano. Assim, é provável que muitos dos NETPs tenham tabulado de forma infrequente e não padronizada dados sobre o tema, sem atuar efetivamente nos casos indicados. A tabela 5 apresenta dados 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)	% 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%
	SE	0	0	-
Centro-Oeste	DF	158	1	0,6%
	GO	305	110	36,1%
	MS	126	40	31,7%
	MT	125	27	21,6%
Sudeste	ES	77	63	81,8%
	MG	1835	430	23,4%
	RJ	37	14	37,8%
	SP	301	90	29,9%
Sul	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).

Os dados da tabela 5 indicam que havia 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, estes dados sugerem que a questão do tráfico de pessoas tem sido acompanhada pela SIT e órgãos que com ela atuam em conjunto. Em função da ampla estrutura, experiência acumulada no enfrentamento ao trabalho escravo, e foco na proteção de direitos trabalhistas, é provavelmente 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
%	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 os mesmos. É provável que a concentração de números nesta categoria resulte em parte do formato inadequado dos relatórios. Estes utilizam uma 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, dentre estes, possíveis casos de tráfico de pessoas foram eventos raros. Em todo o período de análise foram registrados cerca de 10 possíveis casos, e não se sabe se estes foram posteriormente confirmados.

A tabela 7 indica que, à exceção do PAAHM no Aeroporto Internacional de Guarulhos, os números de atendimentos foram baixos ou não ocorreram, indicando uma subutilização ou ausência de necessidade de uma estrutura deste 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	-

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

Fonte: relatórios semestrais dos NETPs (2014-2019).

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

É possível elaborar um perfil do traficante de pessoas?

A existência do tráfico de pessoas pressupõe a ação de alguém que facilite 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 estas pessoas? São as mesmas que realizam outras atividades criminosas, como tráfico de drogas e contrabando? Ou seriam criminosos “não profissionais”, que praticam este crime apenas em um dado momento – ou que talvez nem saibam

que se trate de um crime? A resposta a esta pergunta é importante para o enfrentamento do problema: caso praticado por grupos organizados e/ou de forma sistemática, ele deve ser reprimido por órgãos especializados no combate ao crime organizado, utilizando atividades de inteligência a fim de identificar seus autores, formas e locais de atuação. Caso praticado de maneira ocasional, pulverizada e/ou por criminosos “não profissionais”, a repressão pode se mostrar pouco efetiva, e o foco deveria ser sobre a mudança ou reforço de normas sociais, especialmente no sentido de se combater a normalização da exploração de outros.

A elaboração de um perfil do traficante de pessoas é problemática em função do baixo número de casos registrados de tráfico de pessoas, somado às múltiplas finalidades e dinâmicas do tráfico de pessoas. Em consequência, qualquer perfil de traficantes de pessoas provavelmente teria um “desvio-padrão” muito alto. À primeira vista, o indivíduo que mais se aproximaria ao 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, foi em xxxxxxxxx, 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 30 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, instrumentos de trabalho (enxada, facão, luva); tudo no caderninho.²⁴

No entanto, considerar o “gato” como um típico traficante de pessoas é problemático em função da multiplicidade de pessoas que, na prática, facilitam ou intermediam a exploração de outros. Não apenas recrutadores “profissionais” poderiam ser traficantes de pessoas, mas também pessoas comuns que fornecem para parentes, amigos ou conhecidos os contatos de adultos ou

²⁴ Entrevista: integrante do Ministério Público do Trabalho, Brasília, 12 de março de 2020.

crianças que podem vir a ser explorados. E mesmo o trabalho do “gato” passa por mudanças em função 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 e catava 40 homens e trazia. Agora, o aliciamento é de boca a boca. São 10, 12 pessoas enviadas [de ônibus] e que, pelo WhatsApp, chamam as outras para vir.²⁵

Uma outra dinâmica pode ainda ser encontrada no caso do recrutamento de trabalhadores indígenas, realizado em geral pela figura do “cabeçante”, que é a pessoa que organiza o recrutamento de indígenas, 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 5 anos para cá. E começou uma atuação grande de órgãos do Mato Grosso do Sul, do CETRAP [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.²⁶

Diferentemente, uma outra dinâmica pode ocorrer na 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, e 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.²⁷

²⁵ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Mato Grosso do Sul), 17 de março de 2021.

²⁶ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Mato Grosso do Sul), 17 de março de 2021.

²⁷ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Maranhão), 25 de setembro de 2020.

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 CPI do Tráfico de Pessoas ao comentar sobre um dos artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente (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 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. (Câmara dos Deputados 2014, 91).

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 PNETP, nem se a execução orçamentária foi realizada conforme o planejado. O principal órgão executor da política no governo federal é o MJSP, cujos recursos orçamentários finalísticos empregados no enfrentamento ao tráfico de pessoas em 2019 corresponderam a cerca de R\$ 281 mil (MJSP 2020). 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; Subsecretaria de Inspeção do Trabalho – 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, assim como recursos de governos estaduais e, em alguma medida, municipais (UNODC 2019, 201). 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 chamada “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 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 no quadro 5. Até meados de 2018, haviam sido celebrados convênios com ao menos 15 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 manutenção de NETPs e PAAHMs.

Quadro 5

Repasses 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	03/2015	759461/2011
AP	NETP	Governo estadual	256	210	4	12/2011	12/2013	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	02/2013	708223/2009
CE	NETP e PAAHM (Aeroporto Internacional)	Governo estadual	239	239	27	12/2009	04/2013	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	06/2008	06/2012	036/2008
MG	NETP	Governo estadual	360	360	7	12/2011	12/2015	759246/2011
			100	100	11	12/2015	01/2017	820857/2015
PA	NETP	Governo	98	98	2	06/2008	06/2012	039/2008

		estadual						
	NETP (equipe de visita a bairros)	Governo estadual	288	288	3	12/2009	01/2012	708226/2009
PR	NETP	Governo estadual	303	303	6	12/2011	04/2015	759464/2011
	NETP	Governo estadual	99	99	1	06/2008	06/2012	035/2008
PE	NETP e unidade itinerante	Governo estadual	789	789	8	12/2010	09/2013	753332/2010
	NETP	Governo estadual	100	100	2	06/2008	06/2012	037/2008
RJ	PAAHM (Aeroporto Internacional)	Prefeitura do Rio de Janeiro	126	126	3	12/2009	04/2013	706033/2009
RS	NETP	Governo estadual	369	369	17	12/2011	03/2016	759478/2011
	NETP	Governo estadual	100	100	20	06/2008	06/2012	038/2008
SP	PAAHM (Aeroporto Internacional)	Prefeitura de Guarulhos	354	351	7	12/2009	03/2013	706035/2009
Total	-	-	5.419	5.026	184	-	-	

Fonte: documentos do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

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 eficiência dos gastos deve também considerar os gastos e resultados de políticas semelhantes – ou que abordam 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 (Reis 2021). 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 (Senado Federal 2021). Ocorreram cerca de 87 mil denúncias de violações de direitos de crianças e adolescentes em 2019, 11% das quais de violência sexual (Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos 2020). 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, dentre os quais 64 casos 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, ele variou entre zero e dois, e talvez nem mesmo nestes casos seja possível separar o tráfico de pessoas da finalidade à qual ele se destina.

Este baixo nível de utilização 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. Ao se analisar as informações dos NETPs que celebraram convênio com o governo federal antes de 2010 (havendo, assim, um intervalo de ao menos 18 meses entre a assinatura do convênio e a prestação de contas do relatório de 2012 acima mencionado), observou-se apenas uma menção de apoio a vítimas. Tal fato indica que o acompanhamento de casos de tráfico de pessoas pelos NETPs já ocorria em níveis baixos ou não ocorria. Isto é ilustrado pelos seguintes trechos deste mesmo relatório, em que se nota a ausência de menções de apoio a vítimas, colocações vagas sobre as atividades realizadas, ou foco apenas em processos. Estes relatórios tinham como objetivo relatar as atividades de enfrentamento ao tráfico de pessoas que haviam sido realizadas:

Bahia: “Foram adquiridos 04 (quatro) microcomputadores, 02 (duas) multifuncionais, 01 (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.” (Ministério da Justiça 2012).

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, como aquelas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher. Isto 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 a 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.

Um outro problema é a ausência de um modelo lógico, uma questão examinada na próxima seção.

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 se atingi-los (Ferreira, Cassiolato, e Gonzalez 2007).

Contudo, não existe um modelo lógico propriamente dito para a PNETP, o que é um obstáculo ao monitoramento e 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:

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) (MJSP 2020). 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 (UNODC 2019, 201).

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 Artigo 5 da PNETP estabelece as seguintes diretrizes específicas de *prevenção* ao tráfico de pessoas:

I - 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, dentre outras;

II - apoio e realização de campanhas socioeducativas e de conscientização nos âmbitos internacional, nacional, regional e local, considerando as diferentes realidades e linguagens;

- III - monitoramento e avaliação de campanhas com a participação da sociedade civil;
- IV - apoio à mobilização social e fortalecimento da sociedade civil; e
- V - fortalecimento dos projetos já existentes e fomento à criação de novos projetos de prevenção ao tráfico de pessoas (Ministério da Justiça 2008).

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

- I - cooperação entre órgãos policiais nacionais e internacionais;
- II - cooperação jurídica internacional;
- III - sigilo dos procedimentos judiciais e administrativos, nos termos da lei; e
- IV - 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 Artigo 7:

- I - proteção e assistência jurídica, social e de saúde às vítimas diretas e indiretas de tráfico de pessoas;
- II - assistência consular às vítimas diretas e indiretas de tráfico de pessoas, independentemente de sua situação migratória e ocupação;
- III - acolhimento e abrigo provisório das vítimas de tráfico de pessoas;
- IV - reinserção social com a garantia de acesso à educação, cultura, formação profissional e ao trabalho às vítimas de tráfico de pessoas;
- V - reinserção familiar e comunitária de crianças e adolescentes vítimas de tráfico de pessoas;
- VI - atenção às necessidades específicas das vítimas, com especial atenção a questões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, raça, religião, faixa etária, situação migratória, atuação profissional ou outro status;
- VII - proteção da intimidade e da identidade das vítimas de tráfico de pessoas; e
- VIII - levantamento, mapeamento, atualização e divulgação de informações sobre instituições governamentais e não-governamentais situadas no Brasil e no exterior que prestam assistência a vítimas de tráfico de pessoas.

3. **Produtos.** Desenvolver e implementar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Ministério da Justiça 2018).

4. **Resultados.** Gestão da política e da informação relativa a ela, capacitação, responsabilização dos autores, assistência à vítima, e prevenção e conscientização pública (Ministério da Justiça 2018).

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 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 de tráfico. Por fim, no que tange à repressão e responsabilização, o objetivo da política é o de fiscalização contínua, controle e investigação, considerando seus aspectos penais e trabalhistas – nacionais e internacionais (Ministério da Justiça 2008).

O modelo lógico explicita – e por vezes se confunde com – a teoria do programa ou teoria de mudança. A avaliação teórica de um programa visa a 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. Abaixo são indicados – e questionados – alguns dos pressupostos fundamentais da PNETP.

Não há indicadores estabelecidos para se 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. De fato, não há bases de dados construídas com essa finalidade e estabelecidas a partir do cruzamento dos casos investigados, casos suspeitos, condenações e denúncias. De toda forma, os (poucos) dados disponíveis apontam para um número relativamente baixo de casos, investigações e condenações por tráfico de pessoas no Brasil.

Além disso, as hipóteses e a racionalidade por detrás do modelo de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil têm como premissa que há algo fundamentalmente comum a todas as vítimas do tráfico de pessoas, o que justificaria que casos de atividades ilícitas relacionadas à prostituição, outros trabalhos, adoção e comércio de órgãos estivessem todos sob um mesmo “guarda-chuva” legal e institucional. Contudo, a pesquisa com os NETPs e CETPs revela – para além de disparidades no número de vítimas – uma ampla variedade de circunstâncias, vitimização, graus

de exploração, formas de acolhimento e formas de deslocamento de pessoas traficadas (ou possivelmente traficadas). Revela também que, na prática, o enfrentamento ao tráfico de pessoas não se tornou uma política “guarda-chuva”, capaz de lidar com situações tão diferentes como a exploração sexual, o trabalho análogo à escravidão e a adoção ilegal – mesmo após 20 anos de políticas e campanhas nesse sentido.

Outro problema relacionado ao enfrentamento do tráfico de pessoas é que as supostas vítimas frequentemente não se veem enquanto tal, ou acabam por sofrer restrições sobre seus direitos, sobretudo no que tange à migração e à prostituição. Isto ocorre, em parte, porque os operadores da política frequentemente desconsideram o papel do consentimento das vítimas (ou supostas vítimas). A percepção de que o tráfico de pessoas é um crime praticado por sujeitos inseridos numa extensa organização criminosa transnacional é, ainda, 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.

Capítulo III

A implementação das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil

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 foram os trabalhos de Pressman e Wildavsky (1973; 1984), que buscaram entender as razões do fracasso de uma política de criação de empregos para negros na Califórnia e as suas implicações teóricas. Os trabalhos identificaram seis problemas, todos comumente encontrados em diversas políticas públicas. Primeiro, uma política bem-sucedida requer uma base teórica sólida (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. Ao invés 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, este 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 também 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, garantindo a participação da sociedade civil.

Efetividade da entrega dos serviços aos beneficiários no caso do tráfico de pessoas

Uma das formas de se mensurar o quanto a sociedade se beneficia de políticas contra o tráfico de pessoas é analisar os números de casos acompanhados e de vítimas atendidas pelos NETPs. Estes números em geral são baixos (como analisado anteriormente e problematizado mais à frente), o que pode decorrer de uma ou mais das seguintes situações. Primeiro, o número real de casos de tráfico de pessoas de fato pode ser baixo, o que poderia ser o resultado de um trabalho efetivo de prevenção ou de outros fatores. Segundo, o número total de casos pode ser significativamente superior ao de pessoas atendidas, mas as vítimas são atendidas por outras redes ou instituições (ao invés daquelas dedicadas às políticas antitráfico). Terceiro, o número total de casos pode ser significativamente superior ao de pessoas atendidas, mas há dificuldades em se chegar às vítimas. Isto poderia ocorrer por alguns motivos: trata-se de um fenômeno “invisível”; as vítimas ou pessoas próximas a ela não estão conscientes da situação de exploração (o que ocorre quando uma prática social é normalizada, por exemplo); vítimas desconhecem como buscar auxílio; ou elas têm receio de realizar denúncias.

A partir de fontes documentais, entrevistas com gestores e fontes secundárias, é possível concluir que o número de vítimas atendidas pelos NETPs é baixo e que as vítimas são sempre encaminhadas – ou buscam apoio direto – junto a instituições mais especializadas, incluindo delegacias da mulher, conselhos tutelares, ou organizações da sociedade civil. Isto ocorre em função de ao menos três motivos.

Primeiro, as estruturas de outras redes de atendimento são maiores e mais especializadas 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 (por exemplo, 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 2013). 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 à mesma. E o mesmo se aplica 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.²⁸

²⁸ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Maranhão), 25 de setembro de 2020.

Um exemplo 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).

Box 1

Programa Pró-Vítima – Distrito Federal

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. Este 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 baixo de casos 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 uma organização voltada 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.²⁹

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

²⁹ Entrevistas (*online*): gestores que integram ou integraram o NETP, CETP ou órgão equivalente (Distrito Federal), 16 de setembro de 2020.

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 da 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.³⁰

Estes 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 profissionais especializados, uma estrutura que dificilmente será encontrada em um NEPT.

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, estes casos acabam sendo geralmente encaminhados para outras instituições, ao invés daquelas que trabalham no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Terceiro, a pequena dimensão da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas limita sua capacidade de atender as vítimas. A rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas possui NETPs ou CETPs em 21 UFs (listadas no quadro 2), mas com pouco ou nenhum alcance no interior dos estados. Ademais, é necessário avaliar o quantitativo de vítimas atendidas por ano e modalidade de assistência para se justificar a existência de um serviço. Como base de comparação, dados do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome indicavam que, já em 2008, os CREAS

³⁰ Entrevistas (*online*): gestores que integram ou integraram o NETP, CETP ou órgão equivalente (Distrito Federal), 16 de setembro de 2020.

possuíam uma área de abrangência de aproximadamente 1.200 municípios, atendendo aproximadamente 65 mil pessoas por ano (MDS 2008), 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 (Rede Peteca 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 a pouca relevância da questão, mas sim que o apoio à vítima requer um atendimento especializado e realizado de forma integral. Como exemplo, o atendimento psicológico de uma criança ou adolescente vítima de exploração sexual precisa apontar um caminho para que se evite a revitimização. Isto inclui atividades para a criança (como jogos, por exemplo) e o combate a uma cultura que normaliza o abuso (Rede Peteca 2019), o que requer uma formação específica e complexa de quem presta o atendimento. Quanto à prevenção, a função 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 uma 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). Nestes 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 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, os 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), geram não apenas uma sobreposição de funções, mas também confusão entre agentes públicos. Como exemplo ilustrativo, o NETP do Distrito Federal recebeu da Polícia Rodoviária Federal 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.³¹ 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. Quando contatos ocorrem, vários dos NETPs são em certa medida “passivos”: outras organizações estabelecem contatos, frequentemente influenciando o trabalho dos NETPs – mas não vice-versa. Contudo, exceções importantes foram observadas. Em algumas UFs (por exemplo, Amazonas, Bahia, São Paulo, e Rio de Janeiro), o NETP e/ou CETP mantém diálogo ou realiza 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 à 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. Este 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 10 anos antes), não havia evidência de que algum caso houvesse sido apenas de tráfico de pessoas.³² Segundo o representante de um arranjo neste estado, isto se aplica não apenas às finalidades do tráfico de pessoas, mas a vários outros crimes correlatos:

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

³¹ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Distrito Federal), 16 de setembro de 2020.

³² Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (São Paulo), 4 de setembro de 2020.

e gera um problema sério de conflito de atuação.³³

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 possíveis criminosos. Embora não tenham se encontrado evidências de que isto 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 dos 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 18 pessoas foi detido no aeroporto aqui de Brasília. Eram 10 adultos e 8 crianças que iam tentar [supostamente] entrar ilegalmente nos Estados Unidos. Eles foram presos de madrugada, estavam na sede da Polícia Federal e até 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.³⁴

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 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. Segundo, a relação entre governo federal e governos estaduais é de supervisão parcial: muitos dos NETPs e PAAHMs foram financiados pelo governo federal, mas gozam de autonomia na implementação e, em grande medida, elaboração das

³³ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (São Paulo), 4 de setembro de 2020.

³⁴ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Distrito Federal), 16 de setembro de 2020.

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; não há indícios de que tais informações sejam utilizadas sistematicamente como instrumento de gestão; e o último *survey* realizado pela coordenação nacional junto aos governos estaduais (no início de 2020) obteve apenas quatro respostas, indicando 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 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 desde o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Isto 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 *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 violência em geral. O tráfico de pessoas pode, ainda, ser usado de forma *ad hoc* como um *framing* conveniente para políticas

antimigratórias, anti-prostituição ou outras, tal como explorado neste livro e na literatura da área.

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. Esta categoria é composta por atores envolvidos na política e que são articulados a partir dos aparelhos de Estado, da sociedade civil, e de agências, departamentos e organismos internacionais. Segundo o *Guia de Atuação no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil*, publicado pelo Ministério da Justiça (Ministério da Justiça 2013a), 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 desta 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”. (Ministério da Justiça 2013a).

De acordo com o *Guia de Atuação*, 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” (Ministério da Justiça 2013a).

Dentro do Estado brasileiro, a rede envolve os campos da educação, saúde, assistência social, direitos humanos, segurança pública, e seus diferentes departamentos, órgãos, instituições e organizações constituintes.³⁵ A rede institucional do Estado brasileiro possui relações

³⁵ 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, Centros de Referência em Assistência Social, Centros de Referência Especializada, Programa de Atendimento de Psicologia e Assistência Social, Secretarias de Estado de Justiça e Cidadania, Ministério da Economia, e Ministério das Relações Exteriores.

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, em geral, formalizadas por meio de decretos ou portarias. Estes 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, dentre os quais algumas das mais citadas nas entrevistas de gestores foram o UNODC, a OIM, o ICMPD, a OIT e a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR).

Parte dos agentes públicos entrevistados ocupava-se do tema do tráfico de pessoas, mas possuía experiência prévia em outras temáticas, especialmente as 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. Dentre 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). Portanto, o Estado e a sociedade civil no Brasil têm um histórico de atuação em relação ao tráfico de pessoas (ainda que sem utilizar este termo) que antecede a adoção formal de uma política contra o tráfico de pessoas. Por exemplo, 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).

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, *advocacy* 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 (por exemplo, MJSP ou governos estaduais); governos estrangeiros (por exemplo, governo dos Estados Unidos e da Suécia); e organizações internacionais (por exemplo, UNODC, OIM e ICMPD).

As 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 Scalabriniano 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 frente 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.³⁶

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.

³⁶ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Bahia), 15 de outubro de 2020.

[...]

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 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.³⁷

A agenda destas 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-MG. 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.³⁸

Hofmann (2015) desenvolveu pesquisa com os gestores da rede, especialmente funcionários públicos e ativistas antitráfico de organizações religiosas. Em suas entrevistas ela expôs o forte engajamento de grupos religiosos no trabalho de prevenção ao tráfico e dentro das estruturas dialógicas do governo, como nos CETPs e no 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 20 parceiros institucionais, incluindo a *European Return and Reintegration Network* (ERRIN), iniciativa conjunta de 15 Estados-membros da UE; e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX), financiada por meio do Fundo de Asilo, Migração e Integração da UE (AMIF), com cofinanciamento das autoridades nacionais participantes.³⁹ Estes grupos religiosos também são dotados de habilidades de articulação e competências no agenciamento de ferramentas de comunicação social – como mídias digitais, vídeos e fotografias.⁴⁰

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

³⁸ Fonte: Jocum. Disponível em: <https://jocum.org.br/quem-somos>.

³⁹ Fonte: <https://returnnetwork.eu>.

⁴⁰ A produção visual de grupos religiosos contribui para que seus membros sejam vistos como atores importantes nas campanhas de prevenção. Ver, por exemplo: https://www.youtube.com/watch?v=We_C_1jIMJQ; e <https://www.youtube.com/watch?v=rw38URXbdsQ>.

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 os provia com 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).

Por outro lado, estes 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 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, 158), argumentando 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, 161).

Sob este 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. Um caso ilustrativo dessas tensões entre organizações religiosas e vítimas do tráfico de pessoas é o italiano. A Itália é um dos países que mais abriga vítimas de tráfico, ou seja, que não adota com frequência a prática de repatriá-las. Contudo, a permanência na Itália é condicionada à passagem por uma instituição religiosa de “reabilitação”. Para as vítimas de tráfico para exploração sexual, o afastamento da pessoa do mercado sexual é condição necessária para a permanência no país (Testai 2008).⁴¹

Ainda assim, a participação de organizações religiosas pode ser útil em função do alcance das mesmas junto a pessoas e comunidades que outras organizações têm dificuldade de acessar. Ao mesmo tempo, é preciso considerar que grupos religiosos se recusam a lidar com certos temas. Um caso que ilustra tanto a tensão entre grupos religiosos e não-religiosos 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 o povo da igreja, por exemplo, adora discutir violência sexual, mas não quer discutir direitos sexuais. [...] Nós temos um monte de gente que caminha conosco um pedacinho, mas o resto caminha a gente só.⁴²

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 UNICAMP – Núcleo de Estudos de Gênero (Pagu) 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 em organizações formais de representação coletiva, e cuja representação ocorre de modo volátil e não protocolar (migrantes

⁴¹ Agradecemos a Carolina Miranda Futuro por este ponto.

⁴² Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Mato Grosso do Sul), 17 de março de 2021.

indocumentados, trabalhadores informais, prostitutas, por exemplo). Embora membros desses grupos sejam esporadicamente convidados para participar, isto 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, 15). A participação nas estruturas dialógicas de gestão, bem como a integração à arquitetura de governança, aparece como um privilégio de atores organizados em redes formalizadas.

Capítulo IV

A visão dos gestores estaduais sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil

Dificuldades na assistência às vítimas: a visão dos gestores estaduais

A assistência à vítima é um dos pilares da PNETP, e a Lei nº 13.344/2016 reforçou a importância do estabelecimento de uma política de proteção e assistência integral às vítimas do tráfico de pessoas. Os NETPs, CETPs e PAAHMs são alguns dos principais atores para garantir o atendimento às vítimas e a proteção dos seus direitos (MJSP 2021a). Contudo, estes órgãos estaduais conseguem de fato prestar tal serviço, considerando-se em especial o baixo número de casos?

Na perspectiva de alguns gestores estaduais entrevistados, a ausência ou limitação do atendimento e proteção às vítimas decorre de arranjos institucionais frequentemente inadequados. Para alguns gestores, tal situação resulta do fato de que a PNETP é imprecisa ao estabelecer atribuições muito amplas, o que impede a implementação de mecanismos efetivos de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Assim, explicações sobre dificuldades na execução da política são 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 isto 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.⁴³

No entanto, a falta de uma estrutura adequada decorre em grande medida de um problema de *desenho* da política, a qual levou à formação de uma estrutura de enfrentamento ao tráfico de pessoas que se desenvolveu em paralelo às redes de enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão, violência contra a mulher, exploração sexual, dentre outros temas relacionados ao tráfico de pessoas. 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. Esta posição foi expressa da seguinte forma por um gestor no Mato Grosso do Sul:

⁴³ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Maranhão), 25 de setembro de 2020.

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.⁴⁴

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 eu chamo de Núcleo de Prevenção e Enfrentamento das Violações de Direitos Fundamentais, porque você não separa delitos. [...]. É uma grande mescla; não dá pra você separar, como o poder público tenta fazer. [...] Então, esse enfrentamento tem que ser conjunto.⁴⁵

Um outro problema mencionado por gestores é a ênfase dada na agenda antitráfico à repressão, o que pode implicar a violação de direitos e a ausência de proteção a pessoas em situação de vulnerabilidade. Um gestor em 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.⁴⁶ Contudo, alguns gestores também enfatizaram que políticas não necessariamente precisam adotar tal formato, e que a atuação em rede e um desenho institucional não focado na repressão contribui para a garantia de direitos e proteção às vítimas. O Mato Grosso do Sul foi um caso deste tipo, onde surgiu em 2002 a primeira iniciativa no Brasil daquilo que, futuramente, viriam a ser os CETPs:

⁴⁴ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Mato Grosso do Sul), 17 de março de 2021.

⁴⁵ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (São Paulo), 4 de setembro de 2020.

⁴⁶ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Mato Grosso do Sul), 17 de março de 2021.

O governo Fernando Henrique vem com a proposta de um escritório [de enfrentamento ao tráfico de pessoas, semelhante ao que viriam a ser os NETPs] e a gente contrapõe e diz não. E eu me lembro claramente porque esse pessoal que estava com essa proposta Brasil-Portugal 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.⁴⁷

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 para que estes prestem atendimento às vítimas e as encaminhem à rede de assistência social (MJSP 2021b). Segundo gestores entrevistados, existem 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 consequente 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.⁴⁸

Este 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 aonde? 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, 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.⁴⁹

⁴⁷ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Mato Grosso do Sul), 17 de março de 2021.

⁴⁸ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Bahia), 15 de outubro de 2020.

⁴⁹ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Bahia), 15 de outubro de 2020.

Além disso, os casos descritos como de atendimento e acompanhamento efetivo das vítimas ocorrem sobretudo quando há proximidade entre gestores e atores da rede. A proximidade com os atores da rede de assistência social contribui para que o trabalho de assistência à vítima possa ser desenvolvido com celeridade. Os diálogos com os atores da rede de assistência social nos trechos a seguir indicam a capacidade de articulação de alguns gestores e, ainda, a proximidade de alguns NETPs e CETPs junto a serviços de proteção à vítima:

Eu não atuo diretamente na gerência xxxxxxxxxxx. Eu sou uma colega de trabalho dela. Atuo mais especificamente atendendo vítimas de violência. Mas, toda vez que ela tem uma necessidade de atendimento, ela nos chama como equipe – e eu me sensibilizo com o tema. Eu vejo as limitações, as dificuldades que a xxxxxxxxxxx e a xxxxxxxxxxx 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.⁵⁰

O engajamento pessoal dos gestores também é um fator que influencia o atendimento e acompanhamento das vítimas, o qual provavelmente se relaciona à indignação gerada pelas violações de direitos. Casos de trabalho doméstico análogo à escravidão ganharam atenção especial pela indignação que provocaram. Um dos gestores entrevistados acompanhou o pós-resgate de duas vítimas, casos que o marcaram pessoalmente. Nestes casos, a violação de direitos se caracterizou 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 e, de outro, famílias abastadas, proprietárias de grandes imóveis rurais.

Ela trabalhava há quase 42, 45 anos com essa família (...). Ela nunca tinha recebido salário, nunca teve direito a férias, nunca nada disso. 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 sentia, não se via como uma empregada doméstica e 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 dela trabalhando. E o [caso] dela vai virar inclusive um documentário. O dela foi muito brutal, o que foi feito com ela. Cruel porque quando ela fala na denúncia, ela fala que desde os 7 anos lavava os pratos e tinha que cozinhar. [...] Então, quando ela saiu dessa fazenda, ela disse que foi a libertação dela. E até hoje eu converso com ela, acompanho ela, 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

⁵⁰ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Distrito Federal), 16 de setembro de 2020.

vínculo.⁵¹

O fato de o gestor ter se sentido marcado pelos casos sugere que histórias de vida e posições institucionais e sociais dos atores, assim como a reputação das vítimas e a natureza das violações, são matéria-prima para o acompanhamento dos casos. Outros interlocutores também mencionaram o acompanhamento das vítimas e a busca por reintegrá-las à sociedade:

Nós procuramos por meio do programa Pró-Vítima acompanhar essa vítima até o momento em que ela consegue ter sua autonomia. Então, no caso desta 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.

[...]

E a gente tem esse hábito de entrar em contato [com as vítimas] para saber [como estão]; e hoje, atualmente, ela está bem.⁵²

Muito embora estes sejam exemplos positivos, é importante que o atendimento e a proteção às vítimas não dependam tanto de laços pessoais entre gestores e atores da rede, nem da sensibilização e engajamento pessoal dos gestores. De fato, tal atendimento e proteção devem ser institucionalizados, com procedimentos padrão e mecanismos de monitoramento e prestação de contas que prescindam das relações subjetivas construídas pelos gestores.

Diferentemente, em outros contextos, a assistência não é realizada porque os agentes definiram como prioridade outras atividades, como campanhas de *prevenção* ao tráfico. Um agente reconheceu que o foco de seu trabalho não é o atendimento e acompanhamento de vítimas. Segundo este agente: “a gente tem esse trabalho de atendimento, mas o nosso trabalho mesmo é de levar informações para as escolas”.⁵³ O mesmo foi observado neste trecho de entrevista com o mesmo gestor:

Entrevistador: para as crianças e adolescentes, se não há atendimento no núcleo, 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, e a gente falava sobre essas questões: para onde vão as crianças que foram

⁵¹ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Bahia), 15 de outubro de 2020.

⁵² Entrevistas (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Distrito Federal), 16 de setembro de 2020.

⁵³ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Roraima), 22 de setembro de 2020.

resgatadas? Não sei. A gente não tem um trabalho voltado para as crianças e adolescentes neste estado.⁵⁴

Contudo, foram poucos os agentes que reconheceram que a assistência à vítima não era parte do trabalho dos NETPs e CETPs. Para alguns, no entanto, caberia a outros atores da rede o trabalho de atendimento e acompanhamento da vítima.

Também foi destacado a importância de haver cuidado para que pessoas “resgatadas” não sejam colocadas em situações ainda mais precárias do que aquelas nas quais elas se encontravam. 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 estas pessoas possuíam e não parecia haver coação:

Quando a gente conheceu este casal, a gente 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 bem quista pela comunidade surda. A linha é muito tênue.⁵⁵

É preciso ainda olhar mais de perto as experiências pelas quais as pessoas passam, sobretudo a ausência de alternativas de trabalho ou inserção social, como no caso de pessoas transgênero:

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 é 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.⁵⁶

Uma situação semelhante foi descrita por um gestor no Mato Grosso do Sul, que destacou

⁵⁴ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Roraima), 22 de setembro de 2020.

⁵⁵ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Rio de Janeiro), 7 de outubro de 2020.

⁵⁶ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Rio de Janeiro), 7 de outubro de 2020.

como a falta de aceitação social de pessoas transgênero facilita a sua exploração:

Quando [um jovem] quer ser da identidade feminina, ou ele 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].⁵⁷

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

Variações entre os NETPs e CETPs

Ao se analisar as políticas e práticas nos estados, observou-se variação em ao menos três dimensões. Primeiro, o foco do trabalho não é o mesmo: diferentes gestores olham para o problema do tráfico de pessoas de forma diferente, alguns enfatizando o problema do trabalho análogo à escravidão e outros o da exploração sexual, por exemplo, o que acaba por determinar o escopo e o alcance do trabalho de quem atua na área. Segundo, 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, mas outros trabalham de forma isolada. Terceiro, 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 conheciam pouco ou nada sobre o assunto antes de assumirem alguma função na área. Cada um destes pontos é analisado em separado nos próximos parágrafos.

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 ou 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

⁵⁷ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Mato Grosso do Sul), 17 de março de 2021.

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, a gente inclusive tem alguns casos que temos acompanhado de perto. Então, o Amazonas é uma rota, nós temos fronteiras aqui, fronteiras abertas, onde essa exploração sexual de mulheres é um número bem mais expressivo. E alguns casos de trabalho escravo sim. Nós temos acompanhados alguns casos, também de mulheres, levadas para fins de trabalho escravo.⁵⁸

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

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 da 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. 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 2 anos fazendo essa pesquisa – e com várias informações. 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.⁵⁹

Em outro NETP, a ênfase está em grande medida no combate ao trabalho análogo à escravidão por imigrantes, especialmente na indústria têxtil.⁶⁰ O enfrentamento à exploração sexual também ocorre neste estado, embora de maneira menos intensa. Em um dos episódios destacados por um entrevistado, ocorreu em 2014 uma operação contra a exploração sexual de crianças, onde grupos recrutavam crianças para serem exploradas por adultos em locais próximos a postos de

⁵⁸ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Amazonas), 6 de outubro de 2020.

⁵⁹ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Roraima), 22 de setembro de 2020.

⁶⁰ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (São Paulo), 4 de setembro de 2020.

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 mulheres menores que ali eram exploradas sexualmente.⁶¹ Diferentemente, em um outro caso, o NETP possuía 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, e que 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.⁶²

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. Isto poderia decorrer da localização do estado (se o estado é ou não fronteiro, por exemplo), mas a variação é observada mesmo entre diferentes estados fronteiriços. Como exemplo, no Amazonas foram acompanhados seis casos ao longo de um ano, todos de mulheres possivelmente traficadas para o exterior.⁶³ No Mato Grosso, diferentemente, o foco estava na exploração sexual dentro do território do estado.⁶⁴

Dessa forma, embora exista uma definição formal – encontrada tanto no direito internacional como em legislações nacionais – o foco do enfrentamento ao tráfico de pessoas é em parte determinado localmente.

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

O grau de articulação 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, enquanto outros

⁶¹ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (São Paulo), 4 de setembro de 2020.

⁶² Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Minas Gerais), 23 de outubro de 2020.

⁶³ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Amazonas), 6 de outubro de 2020.

⁶⁴ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Mato Grosso), 2 de setembro de 2020.

trabalham exclusivamente com o tráfico de pessoas. Ademais, alguns gestores atuam em rede, mas 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, onde o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão são enfrentados de forma conjunta. Embora existam dois comitês separados no Rio de Janeiro – o Comitê Estadual de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e a Comissão Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo – 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, mas são as mesmas instituições, os mesmos atores. Inclusive até para evitar conflito de agenda, porque acaba sendo o mesmo representante da DPU [por exemplo] nos dois comitês. A gente faz as reuniões de forma conjunta e é um espaço interessante de fortalecimento e articulação mútua intersetorial para a gente 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 Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi fundado em 2008, mas desde o início atendia também 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.⁶⁵

Tal arranjo contribui para um melhor enfrentamento de diversos problemas relacionados ao tráfico de pessoas dada a impossibilidade de se separar totalmente o tráfico de pessoas de outros crimes correlatos.⁶⁶

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 NETPs – ou outras instituições que desempenham a função de enfrentar o tráfico de pessoas – enfatizem ou 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

⁶⁵ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Rio de Janeiro), 7 de outubro de 2020.

⁶⁶ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Rio de Janeiro), 7 de outubro de 2020.

dificuldade de acesso a dados, e até a eles mesmos. Então, existe uma separação, uma distância corporativa muito grande, [...]. Quer dizer, 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 se 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.⁶⁷

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

Se a DETRAE, se a Polícia Federal está 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.”⁶⁸

Em alguns estados, esta articulação funciona por meio de comitês estaduais (não apenas os de enfrentamento ao tráfico de pessoas), os quais são um espaço útil para se facilitar o fluxo de informações, a articulação de ações conjuntas e se evitar duplicação de esforços. No Rio de Janeiro, por exemplo, foi mencionado que cerca de 30 órgãos públicos integram os comitês estaduais, dos quais 15 comparecem regularmente às reuniões. Destes, alguns são mais atuantes, destacando-se o Ministério Público do Trabalho, as defensorias públicas, e a Polícia Rodoviária Federal.⁶⁹

Uma outra organização central no enfrentamento ao tráfico de pessoas é o MPT, onde a agenda antitráfico pode trazer um olhar único ao enfrentamento do trabalho análogo à escravidão. Tal 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 a coordenadoria é de erradicação do trabalho escravo

⁶⁷ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Minas Gerais), 23 de outubro de 2020.

⁶⁸ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Bahia), 15 de outubro de 2020.

⁶⁹ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Rio de Janeiro), 7 de outubro de 2020.

e do tráfico de pessoas, a fim de deixar bem claro que a nossa meta institucional é tratá-los como um fenômeno só.⁷⁰

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.

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 possui 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. Estes trechos de entrevistas com gestores que trabalham 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 5 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, deste momento. Anteriormente a esse trabalho eu não havia tido nenhuma experiência.⁷¹

Eu não esperava vir para essa área, [...]. Fui convidado por xxxxxxxxxxx para assumir [uma função na área]. Ele foi um dos meus orientadores da faculdade, e aí fui chamado para coordenar a parte de enfrentamento ao tráfico de pessoas do estado. [...] Aí fui me adaptando, fui entendendo um pouco do assunto.⁷²

Isto não necessariamente é um problema grave, pois gestores podem se capacitar para o tema após assumirem funções na área. Ainda assim, tal problema existe quando pessoas sem experiência no tema assumem funções que demandam o contato direto com vítimas cujo atendimento requer treinamento especializado. Um outro problema é que o conhecimento sobre o tema na rede é muitas vezes endógeno, sendo obtido quase que exclusivamente por meio da

⁷⁰ Entrevista: integrante do Ministério Público do Trabalho, 12 de março de 2020, Brasília.

⁷¹ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Amazonas), 6 de outubro de 2020.

⁷² Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Bahia), 15 de outubro de 2020.

participação de gestores em reuniões e eventos realizados pelo governo federal ou órgãos parceiros. Como exemplo, temos o caso de um gestor que não possuía experiência anterior com o tema e cuja formação foi totalmente interna à rede antitráfico:

Na realidade, eu já participei de várias formações, inclusive do Comitê Nacional, [...], reuniões, e algumas formações e capacitações, [...] formações feitas pela OIM, pelo Ministério Público.⁷³

Embora estes atores desempenhem um papel importante, a formação de gestores deve ocorrer a partir de contatos com múltiplas fontes de informação e treinamento (não limitadas às situadas dentro do governo federal ou organizações internacionais), de forma que gestores tenham uma maior probabilidade de analisar criticamente discursos, políticas e práticas do enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Como gestores estaduais definem o 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 que tiveram elementos relacionados ao trabalho análogo à escravidão, à facilitação da submissão de alguém ao trabalho análogo à escravidão, propostas enganosas, ou violação de direitos humanos. Por exemplo, isto se observa nesta definição:

[Tráfico de pessoas] é o comércio de gente. É você vender gente. É você reduzir a pessoa a uma coisa, é você deixar toda a dignidade, todos os direitos, toda a vida de uma pessoa e transformar ela numa coisa.⁷⁴

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

⁷³ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Amazonas), 6 de outubro de 2020.

⁷⁴ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Distrito Federal), 16 de setembro de 2020.

serviço análogo à escravidão ou prostituição.⁷⁵

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

[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, que ela vai ser feliz, que ela vai encontrar um grande amor, [...] e que a deixa enclausurada pelo resto da vida ...⁷⁶

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: que é a pessoa aliciar, transportar e acolher lá do outro lado, acolher em uma situação de exploração.⁷⁷

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.⁷⁸

A associação com fraude e enganação é observada nesta definição, o que implica ausência de consentimento:

Tráfico de pessoas acontece quando há um aliciamento forçado de determinado indivíduo para submissão a alguma situação degradante. [...] [é uma situação] onde eu alicio uma pessoa a partir de algum tipo de necessidade que ela tem, dou falsas promessas e encaminho ela para outra situação em que ela vai ser explorada, seja trabalho escravo, seja exploração sexual, venda de órgãos, tráfico de drogas, e também para tráfico de bebês, que acontece muito internacionalmente.⁷⁹

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

Eu definiria o tráfico de pessoas como uma violação de direitos humanos que quase sempre vem

⁷⁵ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Rio Grande do Sul), 29 de setembro de 2020.

⁷⁶ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Roraima), 22 de setembro de 2020.

⁷⁷ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Minas Gerais), 23 de outubro de 2020,

⁷⁸ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Bahia), 15 de outubro de 2020.

⁷⁹ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Maranhão), 25 de setembro de 2020.

acompanhada de outras transgressões que a gente tem visto, como cerceamento de liberdade, trabalho forçado, trabalho análogo à escravidão, exploração sexual.⁸⁰

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

⁸⁰ Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, CETP ou órgão equivalente (Amazonas), 6 de outubro de 2020.

Conclusões e recomendações

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 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, e trabalhadores em condições análogas às de um escravo, bem como à repressão aos crimes cometidos contra estas vítimas.

Isto ocorre em função de ao menos três motivos: *i*) políticas antitráfico foram adotadas no Brasil quando o combate a este crime – ou crimes correlatos – já era na prática realizado por outros arranjos institucionais (combate ao trabalho análogo à escravidão, proteção de crianças/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 esta política não foi capaz de articular outras políticas que supostamente estariam dentro deste guarda-chuva (como o 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 – ao invés de contribuir para consolidá-los – e careçam de especialização.

Este trabalho trouxe evidências de que as bases teóricas sobre as quais a PNETP e os planos 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 duas etapas 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. Estes problemas são analisados de maneira separada 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 este tipo de crime for praticado de forma organizada e se o crime de tráfico de

peças 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 este 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 identifiquem possíveis situações de tráfico de pessoas. Contudo, não há necessidade de que o monitoramento ou repressão seja realizado por meio de departamentos específicos de enfrentamento ao tráfico de pessoas, podendo ser realizado 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, SIT (no atual Ministério da Economia), e governos estaduais/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. Isto poderia ser obtido 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, CRAS e CREAS. No atual formato, NETPs 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) – o que é o ideal; *ii*) apoiam vítimas em uma dimensão específica do problema, especialmente a exploração sexual (Mato Grosso e Roraima, por exemplo) – o que pode gerar resultados nesta área específica; ou *iii*) buscam atender apenas os casos que sejam “puramente” de tráfico de pessoas – resultando em um número muito baixo (ou nulo) de pessoas auxiliadas.

Terceiro, quanto aos trabalhos de prevenção, o termo tráfico de pessoas é frequentemente utilizado como um conceito “guarda-chuva”, o que faz sentido conceitualmente, mas 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, trabalho infantil), cujo uso é provavelmente mais efetivo para se prevenir e reprimir estas práticas.

Uma exceção, contudo, diz respeito ao tráfico *internacional* de pessoas, cujas estruturas de enfrentamento poderiam se manter no (atual) MJSP de forma a facilitar o cumprimento das determinações previstas no Protocolo de Palermo, as quais se limitam ao tráfico internacional. O enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas 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 o envolvimento de 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, partes da Polícia Federal, e grupos de defesa de 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 nesta 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 (Ministério da Economia) e o MPT já incorporaram nas suas rotinas o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Dessa forma, estes já absorveram, na prática, a função de articular 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 esta agenda não seja capturada por grupos – especialmente governos de países desenvolvidos – cujo objetivo final seja reprimir a prostituição ou a migração. Há diversas evidências de abusos contra migrantes em países desenvolvidos e de vieses contra prostitutas na concessão de vistos ou autorizações de entrada em certos 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 criarem 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 possam tomar decisões conscientes e informadas. O mesmo é válido, é claro, para órgãos dos demais poderes, caso estes enfrentem ou venham a enfrentar o tráfico internacional de pessoas.

Sugere-se que NETPs e 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 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. Isto 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 a nível doméstico. Trata-se de uma abordagem importante pois ela 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 de 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 SUAS, rede de serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), e delegacias especializadas de atendimento à mulher, por exemplo.

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 forma 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 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 Ministério Público do Trabalho, que incorporaram o tema nas ações de enfrentamento ao trabalho escravo. Assim como no caso do tráfico internacional de pessoas, é preciso cautela para que estes órgãos não contribuam para a restrição de direitos migratórios ou políticas de repressão à prostituição – legitimadas pela agenda antitráfico ou pela agenda de enfrentamento ao trabalho escravo.
3. Agir com base na premissa 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 esta possa, é claro, ocorrer).
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. Por exemplo, 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 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 pertinência destas 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 não as coloquem em situações ainda mais difíceis e degradantes.

Lista de siglas

ASBRAD	Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude
CATW	Coalizão Contra o Tráfico de Mulheres (<i>Coalition Against Trafficking in Women</i>)
CETP	Comitê de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
CONATRAP	Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DAC/MRE	Divisão de Assistência Consular, Ministério das Relações Exteriores
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ICMPD	Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias (<i>International Centre for Migration Policy Development</i>)
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	Aliança Global Contra o Tráfico de Mulheres (<i>Global Alliance Against Traffic in Women</i>)
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	Rede Global de Projetos de Trabalho Sexual (<i>Global Network of Sex Work Projects</i>)
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

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (*United Nations Office on Drugs and Crime*)

Lista de entrevistas

Nº	Instituição (atual ou antiga) do(a) entrevistado(a)	Data	Local
1	Senado Federal	13/2/2020 e 30/7/2021	Brasília-DF e <i>online</i>
2	UNODC	13/2/2020	Brasília-DF
3	Polícia Federal	14/2/2020	Brasília-DF
4	Polícia Federal	14/2/2020	Brasília-DF
5	Ministério Público do Trabalho	12/3/2020	Brasília-DF
6	Agência Brasileira de Inteligência	12/3/2020	Brasília-DF
7	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: <u>Mato Grosso</u>	2/9/2020	<i>Online</i>
8	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: <u>São Paulo</u>	4/9/2020	<i>Online</i>
9	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: <u>Roraima</u>	11/9/2020	<i>Online</i>
10	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: <u>Distrito Federal</u>	16/9/2020	<i>Online</i>
11	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: <u>Distrito Federal</u>	16/9/2020	<i>Online</i>
12	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: <u>Roraima</u>	22/9/2020	<i>Online</i>
13	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: <u>Maranhão</u>	25/9/2020	<i>Online</i>
14	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: <u>Rio Grande do Sul</u>	29/9/2020	<i>Online</i>
15	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: <u>Amazonas</u>	6/10/2020	<i>Online</i>
16	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: <u>Rio de Janeiro</u>	7/10/2020	<i>Online</i>
17	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: <u>Bahia</u>	15/10/2020	<i>Online</i>
18	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: <u>Minas Gerais</u>	23/10/2020	<i>Online</i>
19	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: <u>Paraíba</u>	1/10/2020 e 28/10/2020	<i>Online</i>
20	NETP, CETP ou órgão equivalente que desempenhe a função: <u>Pernambuco</u>	20/11/2020 e 24/11/2020	<i>Online</i>
21	ASBRAD	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: <u>Mato Grosso do Sul</u>	17/3/2021	<i>Online</i>
25	UFRJ	23/7/2021	<i>Online</i>

Referências bibliográficas

- Agustín, Laura María. 2007. *Sex at the margins: Migration, labour markets and the rescue industry*. Zed books.
- Andrijasevic, Rutvica. 2010. *Migration, agency and citizenship in sex trafficking*. Springer.
- Aradau, Claudia. 2004. "The perverse politics of four-letter words: Risk and pity in the securitisation of human trafficking". *Millennium* 33 (2): 251–77.
- . 2008. *Rethinking trafficking in women: Politics out of security*. Springer.
- Aronowitz, Alexis A. 2001. "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* 9 (2): 163–95.
- . 2009. *Human trafficking, human misery: The global trade in human beings*. Greenwood Publishing Group.
- Assis, Gláucia de Oliveira. 2004. "De Criciúma para o mundo: rearranjos familiares e de gênero nas vivências dos novos migrantes brasileiros".
- Ausserer, Caroline. 2007. "Controle em nome da proteção: Análise crítica dos discursos sobre o tráfico internacional de pessoas". *São Paulo, SP: PUC*.
- Baeckert, Liliana Tinoco. 2019. "Missão: resgatar vítimas do tráfico de seres humanos". *Swiss Info*, 15 de fevereiro de 2019. https://www.swissinfo.ch/por/sociedade/15-de-janeiro-de-2019_miss%C3%A3o--resgatar-v%C3%ADtimas-do-tr%C3%A1fico-de-seres-humanos/44753230.
- Bajrektarevic, A. 2000. "Trafficking in and smuggling of human beings: linkages to organized crime: international legal measures: statement digest". *Vienna, Austria: International Centre for Migration Policy Development*.
- Bernstein, Elizabeth. 2019. *Brokered subjects: Sex, trafficking, and the politics of freedom*. University of Chicago Press.
- Bernstein, Elizabeth, e Elena Shih. 2014. "The erotics of authenticity: Sex trafficking and 'reality tourism' in Thailand". *Social Politics* 21 (3): 430–60.
- Blanchette, Thaddeus Gregory, e Ana Paula Da Silva. 2012. "On bullshit and the trafficking of women: moral entrepreneurs and the invention of trafficking of persons in Brazil". *Dialectical Anthropology* 36 (1–2): 107–25.
- Blanchette, Thaddeus, Ana Paula da Silva, e Andressa Raylane Bento. 2013. "The myth of Maria and the imagining of sexual trafficking in Brazil". *Dialectical Anthropology* 37 (2): 195–227.
- Bonilla, Tabitha, e Cecilia Hyunjung Mo. 2019. "The evolution of human trafficking messaging in the United States and its effect on public opinion". *Journal of public policy* 39 (2): 201–34.
- Brasil. 2013. "Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes". https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sedh/08_2013_pnevsca.pdf.
- Brennan, Denise. 2014. "Trafficking, scandal, and abuse of migrant workers in Argentina and the United States". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 653 (1): 107–23.
- Brysk, Alison, e Austin Choi-Fitzpatrick. 2012. *From human trafficking to human rights: Reframing contemporary slavery*. University of Pennsylvania Press.
- Câmara dos Deputados. 2014. "CPI do Tráfico de Pessoas: relatório final". <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/54a-legislatura/cpi-traffic-de-pessoas-no-brasil/relatorio-final-aprovado-e-parecer-da-comissao/relatorio-final-aprovado-e-parecer-da-comissao>.
- Carr, Bridgette, Anne Milgram, Kathleen Kim, e Stephen Charles Warnath. 2014. *Human Trafficking Law and Policy*. LexisNexis.

- Carrijo, Gilson Goulart. 2011. "Imagens em trânsito: narrativas de uma travesti brasileira". *Gênero, sexo, amor e dinheiro: mobilidades transnacionais envolvendo o Brasil* 1: 263 citation_lastpage= 320.
- . 2012. "Poses, Possessions And Scenarios: The Photographs As Narratives Of The Conquest Of Europe [poses, Posses E Cenários: As Fotografias Como Narrativas Da Conquista Da Europa]". *Revista Estudos Feministas*.
- Casa Civil, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. 2018. *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex post*. Vol. 2. Brasília: Presidência da República.
https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34504.
- Cheng, Sealing. 2011. *On the move for love: Migrant entertainers and the US military in South Korea*. University of Pennsylvania Press.
- Conselho Nacional de Justiça. 2015. "Resolução Nº 212 de 15/12/2015".
<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2228>.
- . 2021a. "O que é tráfico de pessoas?" <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/trabalho-escravo-e-traffic-de-pessoas/traffic-de-pessoas/>.
- . 2021b. "Portaria Nº 65 de 01/03/2021". <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3759>.
- Danailova-Trainor, Gergana, e Frank Laczko. 2010. "Trafficking in persons and development: Towards greater policy coherence". *International Migration* 48 (4): 38–83.
- Derks, Annuska. 2000. *Combating trafficking in South-East Asia: A review of policy and programme responses*. Geneva: International Organization for Migration.
- Dias, Guilherme Mansur. 2014. "Migração e Crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas".
- . 2015. "Notas sobre as negociações da 'Convenção do crime' e dos Protocolos Adicionais sobre Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes". *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 23 (45): 215–34.
- Doezema, Jo. 1999. "Loose women or lost women? The re-emergence of the myth of white slavery in contemporary discourses of trafficking in women". *Gender issues* 18 (1): 23–50.
- . 2001. "Ouch! Western feminists' wounded attachment to the 'third world prostitute'". *Feminist Review* 67 (1): 16–38.
- . 2005. "Now you see her, now you don't: Sex workers at the UN trafficking protocol negotiation". *Social & Legal Studies* 14 (1): 61–89.
- . 2013. *Sex slaves and discourse masters: The construction of trafficking*. Zed Books Ltd.
- Doezema, Jo, e Kamala Kempadoo. 1998. *Global sex workers: Rights, resistance, and redefinition*. Routledge.
- Donovan, Brian. 2010. *White slave crusades: Race, gender, and anti-vice activism, 1887-1917*. University of Illinois Press.
- Elmore, Richard F. 1979. "Backward mapping: Implementation research and policy decisions". *Political science quarterly* 94 (4): 601–16.
- Farrell, Amy, Colleen Owens, e Jack McDevitt. 2014. "New laws but few cases: Understanding the challenges to the investigation and prosecution of human trafficking cases". *Crime, Law and Social Change* 61 (2): 139–68.
- Feingold, David A. 2005. "Human trafficking". *Foreign Policy*, 26–32.
- Ferreira, Helder, Maria Martha de Menezes Costa Cassiolato, e Roberto Gonzalez. 2007. "Como elaborar Modelo Lógico de programa: um roteiro básico".
- Gosuen, Adriano Puntel. 2017. "Tráfico de Pessoas nos jornais Folha de São Paulo e O Estado de Minas". Dissertação (mestrado em psicologia), Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia.
- Gould, Chandre. 2010. "Moral panic, human trafficking and the 2010 Soccer World Cup". *Agenda* 24 (85): 31–44.

- Gozdziak, Elzbieta M., e Elizabeth A. Collett. 2005. "Research on human trafficking in North America: A review of literature". *International Migration* 43 (1-2): 99–128.
- Grupo Davida. 2005. "Prostitutas, 'traficadas' e pânico morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o "tráfico de seres humanos". *cadernos pagu*, nº 25: 153–84.
- Hjern, Benny. 1982. *Implementation research: The link gone missing*. JSTOR.
- Hofmann, Susanne. 2015. "Prevenir o tráfico de pessoas no Brasil: vítimas, desejos de controle, trabalho em rede e a divulgação de uma perspectiva hegemônica sobre o tráfico". *Seminário Trânsitos, crime e fronteiras*.
- ICMPD, e Ministério da Justiça. 2011. "Jornadas Transatlânticas: uma pesquisa exploratória sobre tráfico de seres humanos do Brasil para Itália e Portugal". <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/jornadastransatlanticas.pdf>.
- ILO. 2008. "Fighting Human Trafficking: the forced labour dimension (ILO background paper)". http://www.ilo.int/global/topics/forced-labour/events/WCMS_090236/lang--en/index.htm.
- Jacobsen, Christine M., e May-Len Skillbrei. 2010. "'Reproachable victims'? Representations and self-representations of Russian women involved in transnational prostitution". *Ethnos* 75 (2): 190–212.
- Jahic, Galma, e James O. Finckenauer. 2005. "Representations and misrepresentations of human trafficking". *Trends in Organized Crime* 8 (3): 24–40.
- Jeffreys, Sheila. 1997. *The spinster and her enemies: Feminism and sexuality, 1880-1930*. Spinifex Press.
- . 2009. "Prostitution, trafficking and feminism: An update on the debate". In *Women's Studies International Forum*, 32:316–20. Elsevier Publishing.
- Kempadoo, Kamala. 2005a. "From moral panic to global justice: Changing perspectives on trafficking". *Trafficking and prostitution reconsidered: New perspectives on migration, sex work, and human rights*, 3–24.
- . 2005b. "Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres". *cadernos pagu*, nº 25: 55–78.
- Kempadoo, Kamala, Jyoti Sanghera, e Bandana Pattanaik. 2015. *Trafficking and prostitution reconsidered: New perspectives on migration, sex work, and human rights*. Routledge.
- Kotiswaran, Prabha. 2011. *Dangerous sex, invisible labor: Sex work and the law in India*. Princeton University Press.
- Laczko, Frank. 2007. "Enhancing data collection and research on trafficking in persons". In *Measuring human trafficking*, 37–44. Springer.
- Leal, Maria Lúcia Pinto, e Patrícia Pinheiro. 2002. "Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial-PESTRAF: Relatório Nacional". *Brasília, DF: CECRIA*.
- Lindquist, Johan. 2010. "Images and evidence: Human trafficking, auditing, and the production of illicit markets in Southeast Asia and beyond". *Public Culture* 22 (2): 223–36.
- . 2013. "Beyond anti-anti-trafficking". *Dialectical anthropology* 37 (2): 319–23.
- Lipsky, Michael. 1971. "Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform". *Urban affairs quarterly* 6 (4): 391–409.
- . 2010. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Mahdavi, Pardis. 2011. "Just the 'TIP' of the iceberg: the 2011 Trafficking in Persons Report (TIP) falls short of expectations". *Huffington Post*.
- Marks, Simon. 2014. "Somaly Mam: The Holy Saint (and Sinner) of Sex Trafficking". *Newsweek*, 21 de maio de 2014. <https://www.newsweek.com/2014/05/30/somaly-mam-holy-saint-and-sinner-sex-trafficking-251642.html>.
- McDonald, William F. 2014. "Explaining the under-performance of the anti-human-trafficking campaign: experience from the United States and Europe". *Crime, Law and Social Change* 61 (2): 125–38.

- MDS. 2008. “Política Pública que Garante Proteção Social”. *Revista CREAS*, 2008.
https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Revista/RevistaCreas.pdf.
- Ministério da Cidadania. 2020. “Censo SUAS 2019. Resultados Nacionais”. Ministério da Cidadania.
<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>.
- Ministério da Justiça. 2008. “Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”.
<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos/2008cartilhpnep.pdf>.
- . 2010. “Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: relatório do plano nacional”.
<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/etprelatorioplanonacional.pdf>.
- . 2012. “Formulário de Avaliação dos Modelos Atuais de Convênios e novos Cenários de Sustentabilidade da estrutura de Núcleos e Postos - V Reunião Técnica da Rede de NETP e PAAHM (documento interno)”. Ministério da Justiça.
- . 2013a. “Guia de atuação no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil”.
https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/guia_de_atuacao_no_enfrentamento_ao_trafico_de_pessoas_no_brasil.pdf.
- . 2013b. “Pesquisa Enafron: diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira”.
https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/pesquisa_enafron_202x266mm_1710_19h00_web.pdf.
- . 2018. “III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”.
<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/coletanea-de-instrumentos-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas>.
- Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres, e Secretaria de Direitos Humanos. 2012. “Informativo ETP”. *Informativo ETP*, 4 de outubro de 2012. https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/informativos-etp/2012/informativo-no-4_outubro-de-2012.pdf/view.
- Ministério da Justiça, e UNODC. 2014. “Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: dados de 2013”.
https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/relatorio_2013_final_14-08-2015.pdf.
- Ministério da Justiça, UNODC, e PNUD. 2017. “II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2013-2016): relatório de avaliação de resultados”. <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/relatorio-de-avaliacao-ii-plano-final-agosto2018.pdf>.
- Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. 2020. “Disque 100 e Ligue 180 registram cerca 1 mil denúncias de violações de direitos humanos por dia em 2020”.
<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2021/marco/disque-100-e-ligue-180-registram-cerca-1-mil-denuncias-de-violacoes-de-direitos-humanos-por-dia-em-2020>.
- Miriam, Kathy. 2005. “Stopping the traffic in women: Power, agency and abolition in feminist debates over sex-trafficking”. *Journal of social philosophy* 36 (1): 1–17.
- MJSP. 2020. “Relatório de Gestão 2019”.
https://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/relatorio_de_gestao_2019_27_04_2020.pdf.
- . 2021a. “Atendimento e Referenciamento”. Ministério da Justiça e Segurança Pública.
<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/Atendimento%20>.

- . 2021b. “Fluxograma de atendimento e referenciamento da rede de Núcleos e Postos”. Ministério da Justiça e Segurança Pública. <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/Atendimento%20fluxograma>.
- Molland, Sverre. 2012. *The perfect business? Anti-trafficking and the sex trade along the Mekong*. University of Hawaii Press.
- Morcom, Corin, e Andreas Schloenhardt. 2011. *All about Sex?!: The Evolution of Trafficking in Persons in International Law*. University of Queensland Human Trafficking Working Group.
- Nadelmann, Ethan A. 1990. “Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society”. *International Organization* 44 (4): 479–526. <https://doi.org/10.2307/2706851>.
- Nader, Laura. 2020. *Laura Nader: Letters to and from an Anthropologist*. Cornell University Press.
- Newman, Graeme R. 2006. *The exploitation of trafficked women*. US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- NSWP. 2019. “Sex Workers and Travel Restrictions (policy brief)”. NSWP. Global Network of Sex Work Projects. https://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/sex_workers_and_travel_restrictions_-_nswp_2019_0.pdf.
- OIT. 2005. “Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual”. http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civil/acoes_afirmativas/Trafico_de_Pessoas/trafico_div/trafico%20de%20pessoas%20para%20fins%20de%20exploracao%20sexual.pdf.
- . 2006. “Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual”. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_233892.pdf.
- OIT, e Ministério da Justiça. 2004. “Pesquisas em Tráfico de Pessoas (parte 1): diagnóstico sobre o tráfico de seres humanos em São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará”. http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_233766.pdf.
- Parreñas, Rhacel Salazar, Maria Cecilia Hwang, e Heather Ruth Lee. 2012. “What is human trafficking? A review essay”. *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 37 (4): 1015–29.
- Pelúcio, Larissa. 2009. “‘Sin papeles’ pero con glamur. Migración de travestis brasileñas a España (Reflexiones iniciales)”. *VIBRANT-Vibrant Virtual Brazilian Anthropology* 6 (1): 170–97.
- . 2010. “Desideri, brasilianità e segreti. Il mercato del sesso nel rapporto tra clienti spagnoli e transessuali brasiliane”. *Mondi Migranti*.
- Pheterson, Gail. 1989. *A Vindication of the Rights of Whores*. Seal press.
- Piscitelli, Adriana. 2007. “Corporalidade em confronto: brasileiras na indústria do sexo na Espanha”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 22 (64): 17–32.
- . 2008. “Entre as ‘máfias’ e a ‘ajuda’: a construção de conhecimento sobre tráfico de pessoas”. *cadernos pagu*, nº 31: 29–63.
- Potter, Gary W., e Victor E. Kappeler. 1998. *Constructing crime: Perspectives on making news and social problems*. Waveland Press Prospect Heights, IL.
- Pressman, Jeffrey L., e Aaron Wildavsky. 1984. *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*. Vol. 708. Univ of California Press.
- Pressman, Jeffrey L., e Aaron B. Wildavsky. 1973. “How great expectations in Washington are dashed in Oakland”. *University of California: Berkeley, LA, USA*.
- Quirk, Joel. 2011. *The anti-slavery project: From the slave trade to human trafficking*. University of Pennsylvania Press.

- Rede Peteca. 2019. “Violação de direitos: Exploração sexual ainda é tabu e invisível no Brasil”. <https://www.chegadetrabalho infantil.org.br/especiais/trabalho-infantil-sp/reportagens/exploracao-sexual-ainda-e-tabu-e-invisivel-no-brasil/>.
- Reis, Thiago. 2021. “Em ano de pandemia, verba para combate ao trabalho escravo encolhe mais de 40% e é a menor dos últimos 10 anos”. *G1*, 21 de fevereiro de 2021. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/21/em-ano-de-pandemia-verba-para-combate-ao-trabalho-escravo-encolhe-mais-de-40percent-e-e-a-menor-dos-ultimos-10-anos.ghtml>.
- Rizzo, Alana. 2012. “Fronteira deve ter postos contra tráfico de pessoas”. *O Estado de São Paulo*, 7 de fevereiro de 2012. <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,fronteira-deve-ter-postos-contra-traffic-de-pessoas-imp-,832339>.
- Secretaria Nacional de Justiça. 2008. “Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas”. https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/2008_PlanoNacionalTP.pdf.
- Senado Federal. 2021. “Painel do Cidadão do Siga Brasil: Assistência Social”. http://www.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil/paineis/PainelCidadao_000692.html.
- Shah, Svati P. 2014. *Street corner secrets: Sex, work, and migration in the city of Mumbai*. Duke University Press.
- Sharma, Nandita. 2005. “Anti-trafficking rhetoric and the making of a global apartheid”. *NWSA Journal*, 88–111.
- Silva, Ana Paula da, Thaddeus Blanchette, e Andressa Raylane Bento. 2014. “Cinderella Deceived. Analysing a Brazilian Myth Regarding Trafficking in Persons”. *Vibrant. Virtual Brazilian Anthropology*, nº v10n2.
- Silverman, Jay, e Michele Decker. 2007. “The US anti-prostitution pledge: A call for cooperation”. *PLoS medicine* 4 (10): e280.
- SIT. 2021. “Radar SIT. Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil”. Secretaria de Inspeção do Trabalho (Ministério da Economia). <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>.
- Snajdr, Edward. 2013. “Beneath the master narrative: Human trafficking, myths of sexual slavery and ethnographic realities”. *Dialectical Anthropology* 37 (2): 229–56.
- Surette, Ray. 1992. “Media, crime, and criminal justice”. *Pacific Grove, CA: Brooks/Cole*.
- Sweileh, Waleed M. 2018. “Research trends on human trafficking: a bibliometric analysis using Scopus database”. *Globalization and health* 14 (1): 1–12.
- Szörényi, Anna. 2014. “Rethinking the boundaries: towards a Butlerian ethics of vulnerability in sex trafficking debates”. *feminist review* 107 (1): 20–36.
- Teixeira, Flavia do Bonsucesso. 2008. “L’Italia dei Divieti: in between the dream of being european and the “babado” of prostitution”. *Cadernos Pagu* 1 (SE): 0–0.
- . 2011. “Juízo e Sorte: enredando maridos e clientes nas narrativas sobre o projeto migratório das travestis brasileiras para a Itália”. *Gênero, sexo, amor e dinheiro: mobilidades transnacionais envolvendo o Brasil* 1: 226 citation_lastpage= 262.
- Teixeira, Flavia do Bonsucesso, Adriana Piscitelli, Marcia Anita Sprandel, Gilson Goulart Carrijo, Cristina Aparecida Santos Crovato, Adriano Puntel Gosuen, Arthur Henrique Santana, e Gabriela Araújo de Sousa Silva. 2016. “Relatório Final da Pesquisa Diagnóstica do Fenômeno do Tráfico de Pessoas em Minas Gerais”. Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (mimeo).
- Testai, Patrizia. 2008. “Victim protection policy in Italy: between ‘emancipation’ and ‘redemption’”. *St Antony’s International Review* 4 (1): 37–57.
- UNODC. 2010. “The globalization of crime: a transnational organized crime threat assessment”. UNODC. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/tocta-2010.html>.

- . 2012. “Human Trafficking: people for sale”.
https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_humantrafficking_EN_HIRES.pdf.
- . 2018. “Global Report on Trafficking in Persons”. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP_2018_BOOK_web_small.pdf.
- . 2019. “Programa TRACK4TIP, uma iniciativa de enfrentamento ao tráfico de pessoas”.
<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/track4tip.html>.
- Van Dijk, Jan, e Fanny Klerx-Van Mierlo. 2014. “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* 61 (2): 229–50.
- Viuhko, Minna. 2018. “Hardened professional criminals, or just friends and relatives? The diversity of offenders in human trafficking”. *International journal of comparative and applied criminal justice* 42 (2–3): 177–93.
- Weitzer, Ronald. 2014. “New directions in research on human trafficking”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 653 (1): 6–24.
- Widgren, Jonas. 1994. “Multilateral co-operation to combat trafficking in migrants and the role of international organizations”. In *11th IOM Seminar on Migration, October. Geneva*.
- Zhang, Sheldon X. 2012. “Measuring labor trafficking: a research note”. *Crime, Law and Social Change* 58 (4): 469–82.