

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 1 <b>CONCEITOS, ANÁLISE DA LITERATURA E MÉTODO</b>
<b>Autor(es)</b>	Rodrigo Fracalossi de Moraes André de Mello e Souza Flávia do Bonsucesso Teixeira Mirian Alves de Souza
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350363cap1">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350363cap1</a>

<b>Título do livro</b>	<b>Uma solução em busca de um problema: repensando o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil</b>
<b>Organizadores(as)</b>	Rodrigo Fracalossi de Moraes
<b>Volume</b>	1
<b>Série</b>	
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2022
<b>Edição</b>	1a
<b>ISBN</b>	9786556350363
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350363">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350363</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

## CONCEITOS, ANÁLISE DA LITERATURA E MÉTODO

### 1 TRÁFICO DE PESSOAS: UM CONCEITO CONTESTADO

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

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

---

1. O Protocolo de Palermo define o tráfico de pessoas da seguinte forma: “O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos”. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm)>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

2. Agradecemos à Carolina Miranda Futuro por este ponto.

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

### 3 MÉTODO E DADOS

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

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

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

4. Agradecemos à Carolina Miranda Futuro por este ponto.

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

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

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

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

#### 4 CONCLUSÕES

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

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

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

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

