

Título do capítulo	CAPÍTULO 4 A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL
Autor(es)	Rodrigo Fracalossi de Moraes André de Mello e Souza Flávia do Bonsucesso Teixeira Mirian Alves de Souza
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350363cap4

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

© 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BOX 1

Distrito Federal: Programa Pró-Vítima

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

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

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

Um outro caso também foi detalhado.

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

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

Elaboração dos autores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 MECANISMOS DE SUPERVISÃO DA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS ANTITRÁFICO

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

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

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

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

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

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

BOX 2

Divulgação da política e direcionamento ao público-alvo

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

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

Elaboração dos autores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Organizações religiosas desempenham papel importante na gestão da política, destacando-se nas entrevistas o Centro de Apoio e Pastoral do Migrante (Cami), Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Centro 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 aos grupos religiosos no combate ao tráfico de pessoas reside em seus recursos sociais, culturais e econômicos. A profunda preocupação de grupos religiosos com o tráfico e o engajamento que esses grupos

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 CONCLUSÕES

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

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

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