

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 5 <b>A VISÃO DOS GESTORES ESTADUAIS SOBRE O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL</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/10.38116/9786556350363cap5">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350363cap5</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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## 2 VARIAÇÕES ENTRE OS NETPs E OS CETPs

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

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

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

### 2.1 Variação no foco do trabalho

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

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

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

---

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



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

(...)

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### 2.3 Experiência e nível de informação dos gestores

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3 COMO GESTORES ESTADUAIS DEFINEM O FENÔMENO DO TRÁFICO DE PESSOAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...) 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.<sup>37</sup>

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

#### 4 CONCLUSÕES

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

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

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

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