

Título do capítulo	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS
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/10.38116/9786556350363conc

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.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

