

Título do capítulo	INTRODUÇÃO
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/10.38116/9786556350363intro

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.

INTRODUÇÃO¹

A governança global do enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas é fundamentada em um dos Protocolos de Palermo, aprovado em 2000 como parte da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo).² Esse protocolo foi aprovado em um contexto de crescente preocupação com o tráfico de pessoas. Ao lado do terrorismo e do tráfico de drogas, o tráfico de pessoas foi considerado por alguns governos, organizações internacionais e organizações da sociedade civil como um dos três principais problemas transnacionais de segurança (Kempadoo, 2005). Como evidência da importância atribuída ao tema, houve uma difusão rápida e de longo alcance de políticas e normas antitráfico nos anos seguintes à criação do Protocolo de Palermo. Antes de 2000, à exceção da Europa, poucos países tinham um marco legal para enfrentar o tráfico de pessoas. Em contraste, em 2018, 161 países possuíam legislação que criminalizava o tráfico de pessoas de acordo com as disposições do protocolo (UNODC, 2018, p. 45).

No Brasil, desde a assinatura desse protocolo pelo governo federal, em 2000, organizações de Estado e da sociedade civil criaram e mantêm um conjunto de políticas e práticas com o objetivo de enfrentar o tráfico internacional e doméstico de pessoas.³ Esse processo ocorreu com o apoio de organizações internacionais e governos estrangeiros, entre os quais o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o governo dos Estados Unidos e o governo da Suécia. Recursos financeiros e técnicos dessas instituições, do governo brasileiro e de outros atores foram alocados para a criação ou expansão de órgãos de governo e organizações da sociedade civil no intuito de proteger vítimas e prevenir e reprimir esse crime no país. O tema também adentrou o imaginário de parte da população brasileira, para o qual provavelmente contribuíram a telenovela *Salve Jorge* (2012-2013) e a Campanha da

1. Os autores agradecem os comentários e as sugestões de Adriana Piscitelli, Ana Paula da Silva, Ana Paula Luna Sales, Anamaria Marcon Venson, Anna Paula Moreira de Araújo, Ela Wiecko V. de Castilho, Guilherme Mansur Dias, José Miguel Nieto Olivar, Fernanda Patrícia Fuentes Munoz, Jullyane Carvalho Ribeiro, Laura Lowenkron, Marcia Sprandel, Michelle Barbosa Agnoletti, Tatiana Savoia Landini e Thaddeus Blanchette. Agradecem também o apoio de Adriano Matias da Silva e Gabriela da Costa Silva pelas transcrições das entrevistas e o auxílio na coleta de dados e, em especial, a Carolina Miranda Futuro e Thaís dos Santos Marques pela assistência de pesquisa em várias etapas do projeto, incluindo o levantamento e a tabulação de dados, revisão do texto e transcrições de entrevistas.

2. O seu nome completo é Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Os demais protocolos buscam enfrentar o contrabando de migrantes e a fabricação ilícita e o tráfico internacional de armas de fogo.

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

Fraternidade conduzida pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), cujo tema em 2014 foi o tráfico humano.

Contudo, mesmo após duas décadas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, não há evidências sólidas de que este seja um crime praticado em larga escala no país – especialmente o tráfico para fins de exploração sexual. Conforme apontado neste trabalho, os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs) e os Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETPs) raramente conseguem identificar ou acompanhar casos de tráfico de pessoas, e alguns não registraram nenhum caso nos últimos anos, como ocorreu no Rio Grande do Sul.

Um padrão parecido ocorre em outros países, mesmo naqueles que adotaram legislações e políticas antitráfico rigorosas e que dispõem de amplos recursos para enfrentar o problema. Nos Estados Unidos e em países europeus prevalece um número muito baixo de casos confirmados, assim como de processos judiciais e condenações por esse crime (Dijk e Mierlo, 2014; McDonald, 2014; Farrell, Owens e McDevitt, 2014).

Além disso, políticas antitráfico raramente são baseadas em evidências sólidas ou conceitos claramente definidos. Prevalece a ausência de dados de qualidade e frequentemente há uma confusão conceitual (em alguns casos intencional) entre tráfico de pessoas, trabalho análogo à escravidão, contrabando de migrantes, migração irregular, exploração sexual, prostituição e intermediação da prostituição. Esse problema é reforçado por reportagens sensacionalistas sobre casos de abuso ou violência extrema associados a alguns desses fenômenos, mas que não necessariamente refletem situações típicas ou comuns.

Um paradoxo resulta do fato de que pessoas potencialmente vulneráveis ao tráfico de pessoas, como prostitutas e migrantes, e os que fazem *advocacy* em seu nome geralmente rejeitam discutir prostituição ou migração sob o arcabouço normativo do tráfico de pessoas, argumentando que essa agenda contribui para políticas antimigratórias e a repressão contra trabalhadores sexuais (Grupo Davida, 2005; Agustín, 2007; Cheng, 2011; Blanchette, Silva e Bento, 2013; Weitzer, 2014; Kempadoo, Sanghera e Pattanaik, 2015; Bernstein, 2019; Doezema, 2005; 2013). Ora, se a agenda antitráfico tem como objetivo proteger vítimas do tráfico de pessoas, por que potenciais vítimas – e os que defendem seus interesses – rejeitam essa agenda?

Além disso, há suspeitas de que diversas histórias sobre pessoas traficadas sejam falsas ou exageradas, o que foi reforçado após a descoberta em 2014 de que Somaly Mam – uma das principais ativistas contra o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual no mundo – havia fabricado histórias sobre ela mesma e outras supostas vítimas (Marks, 2014). Haveria, então, um exagero quanto à gravidade do problema, o qual estaria sendo superestimado por organizações internacionais, segmentos do governo e algumas organizações da sociedade civil?

Em relação às políticas e práticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, outras perguntas também permanecem sem resposta ou com respostas apenas parciais. Quais os arranjos institucionais para o combate ao tráfico de pessoas no Brasil e como eles funcionam? As ações realizadas até o momento contribuíram para o enfrentamento do tráfico de pessoas no país? Quais os dados disponíveis sobre o tema?

Este livro apresenta os resultados de uma pesquisa que teve como objetivo analisar os arranjos institucionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, a partir da qual se chegou às conclusões que se seguem.

- 1) Não há evidências de que o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual seja um crime amplamente praticado no país. Informações coletadas em fontes oficiais e entrevistas semiestruturadas com acadêmicos, ativistas e gestores indicam que o número de casos é baixo.
- 2) Embora o enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual seja importante, uma ênfase desproporcional sobre essa questão pode desviar o foco do Estado, de organizações internacionais e organizações da sociedade civil de problemas de maior gravidade, como as várias formas de abuso sexual, trabalho infantil e condições degradantes de trabalho existentes no país. Pode ainda contribuir para a limitação de direitos e a marginalização de migrantes, possíveis migrantes e trabalhadores sexuais.
- 3) Políticas e práticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas são mantidas independentemente de sua eficácia. Tais políticas se reproduzem e são difundidas em função da “inércia burocrática” e de atividades realizadas por organizações internacionais, grupos religiosos e organizações da sociedade civil que fornecem fundos, apoio técnico ou legitimidade à agenda antitráfico.
- 4) O enfrentamento ao tráfico de pessoas no governo federal é, em grande medida, dissociado de outras políticas relacionadas ao tráfico de pessoas, como a proteção de crianças e adolescentes e de trabalhadores em condições análogas às de um escravo, bem como da repressão a crimes relacionados a essas práticas. Embora seja percebido por alguns gestores da área como uma política “guarda-chuva”, o enfrentamento ao tráfico de pessoas não tem sido capaz de articular as áreas que supostamente estariam sob esse guarda-chuva.⁴ Ainda assim, alguns desses mesmos gestores enfatizam a relação entre o tráfico de pessoas e outros crimes, o que provavelmente se deve, em parte, à necessidade de legitimar a

4. Os autores agradecem à Marcia Sprandel por destacar esse ponto. Ver Sprandel (2016).

agenda antitráfico – especialmente ao se considerar o baixo número de casos comprovados de tráfico de pessoas no país. Dessa forma, o enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão, por exemplo, possui um papel sobretudo simbólico na atual agenda antitráfico no Brasil.

- 5) O enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil levou à criação e manutenção desnecessária de arranjos paralelos – e redundantes – aos de outras áreas. Nas Unidades da Federação (UFs), contudo, tal dissociação nem sempre ocorre, como se observa, por exemplo, nos casos do Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e de São Paulo, onde órgãos locais trabalham com o enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão e ao tráfico de pessoas de forma conjunta, não considerando o tráfico de pessoas como uma política ou conceito “guarda-chuva”. Tal abordagem é adequada em função do insucesso da política antitráfico no Brasil em articular outras políticas a ela relacionadas. Esse insucesso decorre, em grande medida, da dificuldade de se separar, na prática, o tráfico de pessoas das finalidades às quais ele se destina (trabalho análogo à escravidão, por exemplo), ainda que tal separação faça sentido jurídica ou conceitualmente.
- 6) Alguns gestores têm dificuldade de compreender as nuances do problema. Ao buscarem um “perfil” do tráfico (e do traficante) de pessoas, não consideram as múltiplas formas pelas quais esse fenômeno se manifesta e as relações ambivalentes que frequentemente existem entre explorados e exploradores – comumente combinando opressão, proteção e até mesmo afeto.
- 7) O enfrentamento ao tráfico de pessoas no governo federal é realizado em conjunto com o enfrentamento ao contrabando de migrantes. Isso pode implicar riscos aos brasileiros que desejam migrar para o exterior, aumentando a probabilidade de que integrantes de certos grupos (mulheres pobres ou negras, por exemplo) sejam considerados “inaptos” para migrar e tenham seu direito a deixar o país restringido. Recomenda-se que os órgãos de Estado no Brasil tenham cautela ao trabalhar com órgãos policiais estrangeiros na repressão ao contrabando de migrantes. O objetivo é evitar que recursos públicos sejam utilizados em prol de políticas antimigratórias de outros países.

Em síntese, as políticas e arranjos institucionais dedicados a enfrentar exclusivamente o tráfico de pessoas no Brasil são uma “solução em busca de um problema”. Mesmo com poucos casos identificados e ausência de evidência de efetividade das políticas de enfrentamento, a agenda antitráfico e as organizações que a ela se dedicam se mantêm em funcionamento. Suas atividades – e discursos – se reproduzem em

função da disponibilidade de recursos públicos e privados; do apoio de segmentos do Estado, da sociedade civil e de organizações internacionais; e da legitimidade da agenda, a qual é em parte ancorada em conexões feitas com outros temas, como migrações, trabalho análogo à escravidão, exploração sexual, e proteção de crianças e mulheres.

É preciso, portanto, repensar políticas, práticas e discursos do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil a partir das evidências empíricas disponíveis. Nesse sentido, recomenda-se que o enfrentamento ao tráfico de pessoas seja absorvido por órgãos que trabalham no enfrentamento às *finalidades* do tráfico de pessoas, especialmente o trabalho análogo à escravidão, seja de agricultores, trabalhadores da construção civil, trabalhadores sexuais ou trabalhadores de outras áreas. Os arranjos institucionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas nos governos estaduais, distrital e municipais – NETPs e CETPs, sobretudo – podem ser absorvidos por órgãos de outras áreas a fim de evitar redundância e ineficácia na atuação do Estado. Tal formato já é adotado em algumas UFs, como se observa na Bahia, em Mato Grosso do Sul e no Rio de Janeiro. As vítimas, por sua vez, podem ser atendidas por meio do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Conforme dados do Censo Suas, dos 2.723 centros de referência especializados em assistência social (Creas) existentes no país em 2019, 1.147 (42%) tinham capacidade de atender a casos de crianças e adolescentes vítimas do tráfico de pessoas, 1.039 (38%) a casos de mulheres adultas, e 910 (33%) a casos de homens adultos vítimas do tráfico (Brasil, 2020).

Esse formato também foi adotado pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), que incorporou a dimensão do tráfico de pessoas no escopo de suas atividades contra o trabalho escravo, no âmbito da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conaete). O mesmo ocorreu na Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), que passou a registrar casos de tráfico de pessoas para fins de trabalho análogo à escravidão a partir de 2017, com os respectivos dados sendo disponibilizados no Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho.⁵ Iniciativa semelhante foi tomada no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu – por meio da Resolução nº 212, de 15 de dezembro de 2015 – o Fórum Nacional do Poder Judiciário para Monitoramento e Efetividade das Demandas Relacionadas à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas (Fontet), cujas atividades são conduzidas pelo Comitê Nacional Judicial.

Essa mudança de abordagem é vantajosa não apenas para a área de enfrentamento ao tráfico de pessoas, mas também para outras áreas, como a de enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão. Esta última poderia incorporar nas suas rotinas o olhar trazido pela agenda de enfrentamento ao tráfico de pessoas, sobretudo no que se refere aos *processos* que levam alguém a uma situação

5. Disponível em: <<https://sit.trabalho.gov.br/radar/>>.

de exploração. Tal olhar é importante, pois pode contribuir para que se identifiquem e se considerem as diversas nuances do trabalho análogo à escravidão no mundo contemporâneo. Na escravidão ocorrida entre os séculos XVI e XIX havia a “propriedade permanente e legal de um ser humano por outro, e um poder investido no proprietário de controlar essa propriedade conforme ele desejasse” (Kempadoo, 2005, p. 63). Em contraste, o trabalho análogo à escravidão é um fenômeno mais complexo, pois se manifesta de formas mais variadas e ocorre em um contexto social no qual prevalece o trabalho livre: “A servidão por dívida, a servidão por contrato e o trabalho forçado estão abrigados em relações contratuais ou salariais” (*idem, ibidem*). De forma mais abrangente, a legislação brasileira considera que jornadas exaustivas e condições degradantes também caracterizam o trabalho análogo à escravidão.⁶ Esse entendimento do trabalho análogo à escravidão abrange, ou poderia abranger, trabalhadores de vários setores, incluindo agricultura, construção civil, mineração, serviços domésticos e trabalhadores sexuais.

Recomenda-se, portanto, que a política antitráfico não busque ser uma política “guarda-chuva”, mas que, em vez disso, seja incorporada em outras políticas e arranjos institucionais. Essa proposta não é incompatível com a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), aprovada em 2006, ou com os planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, pois eles não determinam o formato específico dos arranjos institucionais a serem criados.⁷

Como exceção, recomenda-se a manutenção no (atual) Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) de uma estrutura dedicada a articular a repressão, a prevenção e o apoio a vítimas do tráfico *internacional* de pessoas, ou seja, excluindo o tráfico doméstico. Essa estrutura teria como objetivo assegurar que o Brasil cumpra o previsto no Protocolo de Palermo, o qual tem como objeto o tráfico internacional. Contudo, deve-se ao mesmo tempo assegurar o direito à migração, ao invés de restringi-lo. Deve-se prover informações a migrantes ou possíveis migrantes, incluindo prostitutas, de forma que estes tenham condições de tomar decisões autônomas e estejam cientes dos possíveis riscos envolvidos. Políticas semelhantes devem ser adotadas por outros órgãos que incorporaram, ou que venham a incorporar, a temática do tráfico de pessoas nas suas rotinas de trabalho, a exemplo do que já ocorre no MPT, no Poder Judiciário e em alguns governos estaduais. O objetivo é que a agenda antitráfico não seja utilizada como veículo para outras agendas que busquem restringir a mobilidade e a imigração, reprimir a prostituição ou limitar a garantia de direitos. Isso seria um retrocesso

6. A definição de trabalho análogo à escravidão consta do art. 149 do Código Penal brasileiro, conforme redação dada pela Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003: “Reduzir alguém à condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou à jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto” (Brasil, 2003).

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

nas políticas de combate ao trabalho análogo ao de escravo, à exploração sexual e a outras formas de exploração existentes no país.

Este livro possui cinco capítulos. O capítulo 1 apresenta os conceitos, os métodos e as fontes utilizadas na pesquisa. Há uma discussão acerca do significado do termo tráfico de pessoas, das formas pelas quais o conceito é utilizado, e dos diferentes focos atribuídos ao problema, especialmente o foco sobre o tráfico de pessoas para fins sexuais e para o trabalho análogo à escravidão. Essa discussão é importante, pois ela moldou em grande medida as ações do Estado durante a elaboração e implementação das políticas antitráfico no Brasil. Este capítulo também faz uma análise crítica dos dados existentes sobre o tráfico de pessoas em parte da literatura e em publicações de organizações internacionais, enfatizando sua frequente precariedade, falta de confiabilidade e ausência de métodos transparentes de cálculo, bem como as dificuldades práticas de separar o fenômeno do tráfico de pessoas das finalidades às quais ele se destina. O capítulo 2 mostra como o Estado brasileiro se organiza para enfrentar o problema do tráfico de pessoas. A ênfase está nos marcos legais e arranjos institucionais criados desde 2006 – quando a PNETP foi aprovada – e na ausência de um modelo lógico para a política de enfrentamento ao tráfico de pessoas no país. O capítulo 3 analisa como os dados sobre o tráfico de pessoas são gerados e difundidos no Brasil, destacando a sua precariedade. O capítulo 4 analisa como políticas contra o tráfico de pessoas foram implementadas no Brasil, enfatizando o papel de uma rede antitráfico formada por organizações internacionais, órgãos de Estado e grupos da sociedade civil, incluindo várias organizações de natureza religiosa. O capítulo 5 analisa o papel dos NETPs, CETPs ou órgãos/espços equivalentes, destacando como os gestores estaduais enxergam o problema do tráfico de pessoas, assim como as diferenças e semelhanças existentes nas políticas antitráfico estaduais e nas perspectivas dos gestores. Por fim, a conclusão resume os principais achados da pesquisa e oferece um conjunto de recomendações a gestores e autoridades públicos.

