

Título do capítulo	CAPÍTULO 3 DADOS SOBRE O 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/10.38116/9786556350363cap3

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.

DADOS SOBRE O TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

1 COMO SE PRODUZEM DADOS SOBRE O TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL? UMA ANÁLISE DE TRÊS PROJETOS DE PESQUISA

Para que uma política possa ser efetiva, é preciso que se conheçam (ao menos de forma aproximada) as características e dinâmicas do objeto da política. Mas em que medida esse critério é atendido de forma satisfatória no que concerne ao tráfico de pessoas no Brasil?

As políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil foram, em grande medida, subsidiadas por abordagens, dados e resultados de três pesquisas. Essas pesquisas foram financiadas ou apoiadas pelo Ministério da Justiça, servindo como referência teórica e empírica para fundamentar as ações de governo. Contudo, conforme analisado nas próximas subseções, essas pesquisas não oferecem subsídios para indicar a real dimensão do tráfico de pessoas no Brasil, nem ao menos de forma aproximada.

1.1 *Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial (Pestraf)*

As políticas antitráfico no Brasil foram em grande medida elaboradas com base nos dados e resultados gerados pela Pestraf (Leal e Leal, 2002). Essa pesquisa contribuiu para a criação e a difusão de percepções e discursos que nortearam a discussão sobre o tráfico de pessoas no Brasil, e que ainda permanecem influentes.

A Pestraf não foi apenas um típico projeto de pesquisa: ela deu início ao movimento antitráfico no Brasil (Silva e Blanchette, 2015),¹ influenciando políticas não apenas pelos seus resultados, mas também pela rede que ela criou. A pesquisa envolveu 32 organizações e 62 pesquisadores atuando em todas as 27 Unidades da Federação (UFs) do país, recebendo financiamento ou apoio técnico dos seguintes órgãos: Organização Internacional do Trabalho (OIT); Partners of the Americas, da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency

1. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP), o Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETP) ou órgão equivalente – Mato Grosso do Sul, 17 de março de 2021.

for International Development – Usaid); Save the Children; International Human Rights Law Institute, da Universidade DePaul; World Childhood Foundation (WCF); e Ministério da Justiça do Brasil. Ao envolver diversas organizações de Estado e da sociedade civil no Brasil e no exterior, a Pestraf criou uma rede de ativistas e pesquisadores dedicados a enfrentar o tráfico de pessoas no país. E essa rede foi central na difusão do que Snajdr (2013) chama de “narrativa mestra” do tráfico de pessoas, segundo a qual este problema ocorre em grande e crescente escala, e deve ser enfrentado por meio de uma combinação de leis mais rígidas e apoio a grupos da sociedade civil.

A Pestraf, contudo, careceu de uma explicação transparente acerca de sua metodologia (Blanchette e Silva, 2012; Silva, Blanchette e Bento, 2014; Teixeira *et al.*, 2016). Dados foram coletados em notícias de jornais, porém não se especificaram as fontes utilizadas, a maneira como os dados foram identificados, os critérios de busca, os descritores e a forma de tratamento dos dados (Gosuen, 2017). Um exemplo são as supostas “rotas” do tráfico de pessoas no Brasil. Na Pestraf, foram identificadas 241 rotas, considerando-se que essas eram caminhos traçados por pessoas com o objetivo de se chegar a um destino planejado (Leal e Leal, 2002). No entanto, tal levantamento ocorreu com base em informações reunidas a partir de matérias jornalísticas e utilizando-se de critérios pouco claros (Gosuen, 2017). Ademais, a “validação” do número de rotas foi realizada não a partir de uma análise criteriosa dos resultados, mas sim pela incorporação e divulgação do dado pela Organização das Nações Unidas (ONU) – que, assim, o tornou “oficial”. O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) incluiu essa informação no relatório *The Globalization of Crime* (UNODC, 2010), por exemplo, e o retorno de tal informação ao Brasil ocorreu em parte via notícias de jornais – a exemplo de matéria publicada na *Folha de S.Paulo*, que informou que “o UNODC identificou 241 rotas envolvendo brasileiros” (Rizzo, 2012). Esse processo transformou a hipótese não comprovada de que mulheres brasileiras estariam sendo traficadas em larga escala para o exterior em um “fato” demonstrado e oficial.

Pesquisas e relatórios posteriores fundamentaram-se em dados da Pestraf. Um deles foi um relatório de pesquisa publicado pela OIT e pelo Ministério da Justiça, o qual teve como objetivo identificar os perfis dos autores e vítimas do tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual (Colares, 2004). A pesquisa foi baseada em 22 processos judiciais da Justiça Federal e 14 inquéritos da Polícia Federal instaurados entre 2000 e 2003, e reuniu informações dos estados de Ceará, Goiás, Rio de Janeiro e São Paulo. O estudo citou a Pestraf e reforçou o foco já então dominante no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: a criminalização da migração para a prostituição, a qual resultou, em parte, de uma confusão conceitual entre tráfico de pessoas, exploração sexual e migração

para a prostituição. Uma perspectiva semelhante consta em um relatório publicado posteriormente pela OIT (2006, p. 19).

Levantamento do Ministério da Justiça, realizado no âmbito de projeto implementado com o UNODC, apurou que os estados em que a situação é mais grave são Ceará, São Paulo e Rio de Janeiro, por serem os principais pontos de saída do país, e Goiás. No caso deste último, onde o aliciamento acontece principalmente no interior, profissionais que atuam no enfrentamento ao tráfico de pessoas acreditam que as organizações criminosas se interessam pela mulher goiana pelo fato de seu biótipo ser atraente aos clientes de serviços sexuais na Europa.

Em síntese, a partir da consolidação da Pestraf como fonte considerada confiável, construiu-se a premissa de que:

- o Brasil seria um exportador de vítimas do tráfico;
- a Europa seria um de seus principais destinos;
- mulheres traficadas para fins de exploração sexual vinham sobretudo de certas regiões do país; e
- haveria “biótipos” desejados na Europa.

1.2 Jornadas Transatlânticas: uma pesquisa exploratória sobre tráfico de seres humanos do Brasil para Itália e Portugal

O estudo *Jornadas Transatlânticas: uma pesquisa exploratória sobre tráfico de seres humanos do Brasil para Itália e Portugal* (Brasil e ICMPD, 2011) teve como premissa o fato de que o Brasil era um país de origem significativa de mulheres e transexuais traficadas para fins de exploração sexual e de homens traficados para fins de exploração laboral. Muito embora reconhecesse a insuficiência de dados, a obra afirmou que as supostas vítimas provinham dos estados de Goiás, Minas Gerais e São Paulo.

A parte da pesquisa realizada na Itália foi coordenada pela organização não governamental (ONG) Associazione On the Road e teve como principal fonte um conjunto de entrevistas realizadas com 21 mulheres transexuais e travestis brasileiras. Contudo, a pesquisa foi enviesada por uma confusão conceitual entre tráfico de pessoas, exploração sexual e prostituição, além de não ter considerado pesquisas previamente conduzidas com travestis e transexuais. Essas pesquisas indicavam uma maior complexidade do fenômeno a ser estudado, orientado por um arranjo migratório baseado na “ajuda” (Piscitelli, 2008; Assis, 2004), a qual organizava o deslocamento para o exercício do trabalho sexual na Europa (Teixeira, 2008; 2011; Carrijo, 2011; 2012; Pelúcio, 2009; 2010). Em estudo etnográfico, Piscitelli (2008) demonstrou que mulheres que saíam do Brasil para exercer a prostituição no exterior utilizavam-se sobretudo de redes sociais em seus deslocamentos.

Seguindo o padrão de outros migrantes brasileiros, essas pessoas acionaram redes sociais para sair do país e se inserir em outro, não necessariamente grupos criminosos

organizados, (...) mas todo tipo de redes, incluindo parentes, amigos, vizinhos, conhecidos. Através dessas redes obtiveram informações e ajuda para partir, para chegar, para obter abrigo e integrar-se em algum nicho do mercado de trabalho.

Esse fato foi mesmo reconhecido em documento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): “Os aliciadores, homens e mulheres, são, na maioria das vezes, pessoas que fazem parte do círculo de amizades da vítima ou de membros da família”.² Ademais, há ampla pesquisa empírica detalhando as formas pelas quais profissionais do sexo migram e trabalham, demonstrando o hiato entre os discursos oficiais sobre tráfico de pessoas e as experiências vividas por pessoas reais – em locais tão diversos como Índia, Noruega e Tailândia (Bernstein, 2019; Cheng, 2011; Shah, 2014; Jacobsen e Skilbrei, 2010).³

A pesquisa *Jornadas Transatlânticas* também não considerou o fato de que as pessoas entrevistadas estavam inseridas em serviços de proteção às vítimas, pelos quais era possível obter visto de permanência no país, condicionado ao seu *status* de vítima do tráfico de pessoas. Essa condição constitui potencial fonte de viés e limitação para se estabelecerem generalizações sobre o fenômeno do tráfico de pessoas.

Ademais, a pesquisa concluiu, sem amparo em evidências empíricas, que o recrutamento de mulheres transexuais e travestis no Brasil deixava de ocorrer nas grandes cidades do Sudeste e migrava para a região Nordeste. Essa tendência seria similar à observada na Europa, onde haveria um “esgotamento” das grandes cidades de certas regiões como fonte de pessoas traficadas. Além disso, apesar de reconhecer que o mercado sexual não seria necessariamente o destino de todas as vítimas do tráfico de pessoas, a pesquisa manteve o foco nessa dimensão do fenômeno. A evidência relatada nessa mesma pesquisa de que oito mulheres brasileiras teriam sido identificadas em Lecce como vítimas do tráfico de pessoas para trabalho doméstico (Brasil e ICMPD, 2011) não foi considerada relevante o suficiente para provocar outras investigações no campo.

A parte da pesquisa realizada em Portugal foi feita pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Gênero (CIG), que conduziu entrevistas com diferentes agentes e identificou três vítimas do tráfico de pessoas, das quais nenhuma era brasileira. Estas estavam em um centro de acolhimento a vítimas do tráfico de pessoas e foram identificadas por meio de entrevistas indiretas. Ainda assim, a pesquisa expressou a certeza de que o tráfico para fins de exploração sexual era o tipo mais frequente, e ainda informou os principais locais de origem das vítimas: Brasil, Leste Europeu e África (sobretudo Nigéria) (Brasil e ICMPD, 2011).

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

3. Ver também: Kempadoo, Sanghera e Pattanaik (2015); Doezema e Kempadoo (1998); Brennan (2014); Lindquist (2010); Mahdavi (2011); Agustín (2007); Bernstein e Shih (2014); Andrijasevic (2010); Kotiswaran (2011); Molland (2012); Parreñas, Hwang e Lee (2012).

Chama a atenção ainda a construção do documento final da pesquisa, apoiado apenas nas informações prestadas pelos sujeitos entrevistados. Por fim, embora pensada para diagnosticar o tráfico de pessoas do Brasil para Portugal, a pesquisa fez recomendações apenas genéricas para ações em Portugal e não considerou as limitações decorrentes da ausência de dados envolvendo o Brasil.

O dissenso identificado no relatório final deste projeto reflete uma discordância que teve origem quando alguns pesquisadores foram convidados (posteriormente) a coordenar o trabalho de pesquisa no Brasil. O resultado foi uma pesquisa que, em parte, divergiu da premissa original: o trabalho demonstrou os problemas decorrentes de uma perspectiva que vinculava a exploração sexual à prostituição, e destacou a importância de outros temas, como a migração e o trabalho análogo à escravidão, os quais deveriam orientar discussões e políticas sobre o tráfico de pessoas.

1.3 Pesquisa Enafron: diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira

O estudo *Pesquisa Enafron: diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira* foi realizado com recursos da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), tendo sido executado por meio de parceria com o UNODC e o International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). O objetivo da pesquisa foi “realizar um diagnóstico sobre o fenômeno do tráfico de pessoas nas áreas da fronteira seca brasileira” (Brasil, 2013b, p. 44), abrangendo todos os estados fronteiriços brasileiros.

Pelo seu desenho metodológico, esta seria uma pesquisa qualitativa, e os dados gerados deveriam ser cruzados com dados quantitativos de diferentes fontes. O método do estudo deveria também ser replicável de forma que se pudessem produzir séries históricas.

A proposta é a de que esta metodologia possa ser replicada e implementada em futuras pesquisas, oportunizando a construção de séries históricas que facilitarão estudo longitudinal do tópico. Em outras palavras, busca-se que a mesma Metodologia de Pesquisa possa ser replicada futuramente em intervalos de tempo que nos permitam fazer comparações entre os dados e analisar o contexto histórico e a evolução do fenômeno com o passar do tempo (Brasil, 2013b, p. 46).

A pesquisa, no entanto, apresentou problemas conceituais e metodológicos. Segundo a abordagem adotada, existiria uma correlação direta entre os conceitos de crime, migração e fronteira, afirmando-se que “literatura e pesquisas de campo indicam a relação intrínseca entre estes dois temas, afinal, migração e tráfico de pessoas são aspectos diversos de um único fenômeno que é a mobilidade humana” (Brasil, 2013b, p. 45). A imprecisão conceitual do termo tráfico de pessoas influenciou os recortes definidos para a pesquisa e, necessariamente, os resultados.

Esse ponto foi colocado da seguinte forma por Dias (2014, p. 248), que destacou os problemas nas premissas da pesquisa.

É interessante questionar o motivo de um diagnóstico interessado em revelar aspectos atinentes a uma prática criminal se iniciar com uma pergunta sobre fluxos migratórios incidentes na referida área de fronteira. Se a pesquisa está interessada em levantar informações sobre uma prática criminal específica (tráfico de pessoas), não seria plausível que começasse perguntando a seus entrevistados sobre os crimes mais comuns incidentes na referida região de fronteira? Do jeito que está levantada, tal questão induz a uma aproximação entre as noções de mobilidade e crime, esboçando a naturalização de um vínculo não necessariamente existente.

O mesmo ocorreu ao se expandir a aplicação da noção de consentimento, como observado no seguinte trecho.

Deve ser admitido que existe um contraste entre, por um lado, a livre escolha da migração e, pelo contrário, o condicionamento da vontade. Em termos práticos, é difícil avaliar qual o grau de vontade própria ou de controle do próprio destino por parte dos migrantes econômicos ou, mesmo, das mulheres que são dirigidas para o negócio do sexo (Brasil, 2013b, p. 24).

Considerar que bastaria identificar a ação e a finalidade para se caracterizar o tráfico, dispensando-se o meio (coerção, engano, fraude), aumenta a probabilidade de que se tenha como ponto de partida a noção de que todo trabalho sexual implica tráfico de pessoas.

Portanto, nas três pesquisas a produção de dados foi baseada em entendimentos sobre o conceito de tráfico de pessoas que o vinculam à prostituição ou à migração para a prostituição. A partir dessa confusão original, a elaboração de perfis de vítimas e criminosos fugiu do escopo previsto nos instrumentos normativos. As metodologias utilizadas nas pesquisas dificilmente sustentariam seus resultados se confrontadas com regras e procedimentos mais rigorosos adotados pela comunidade científica. No entanto, seguem sendo replicadas como fonte de informação segura sobre o tráfico de pessoas no Brasil.

2 DADOS QUANTITATIVOS PRODUZIDOS PELO ESTADO BRASILEIRO

As dificuldades de diagnóstico do tráfico de pessoas no Brasil se mantêm em função da precariedade dos dados. A produção díspar de dados ocorre ainda que um conjunto de órgãos do governo federal tenha assinado em 2013 a Metodologia Integrada de Coleta e Análise de Dados e Informações sobre Tráfico de Pessoas (Brasil, 2014b, p. 9). Essa metodologia foi formulada no âmbito de um grupo de trabalho criado

em 2012 e coordenado pelo Ministério da Justiça.⁴ Ocorreram ainda reuniões e visitas técnicas do ICMPD, que buscava padronizar dados internacionalmente por meio do projeto Migration EU Expertise (Mieux) (Brasil, 2012b).

Diferentes órgãos governamentais, como o (atual) Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) (no atual Ministério do Trabalho e Previdência) e a Polícia Federal, partem de conceitos próprios para definir as vítimas e atuam em grande medida de maneira independente. E não há um método amplamente empregado – nem no país nem internacionalmente – para a coleta de dados de forma a torná-los comparáveis. Como evidência do problema, em relatório produzido em 2013-2014, foram organizadas informações sobre números de casos e vítimas do tráfico de pessoas coletadas diretamente junto a órgãos do governo federal e às polícias estaduais (Brasil, 2014b). Contudo, uma variação substancial nos números de casos no tempo e no espaço (sem razões aparentes para tanto) e uma distribuição estranha dos números de casos e vítimas sugerem que alguns números são superestimados, contados duplamente ou subestimados. Por exemplo, de um total de 545 casos de tráfico de pessoas registrados pela Divisão de Assistência Consular (DAC) do Ministério das Relações Exteriores no período 2005-2013, 40% ocorreram em 2010. Entre as informações registradas nas polícias estaduais, os números de 2013 tiveram uma distribuição não usual ou ausência de registros: as polícias estaduais não registraram nenhum caso de exploração sexual de crianças ou adolescentes em 2013, por exemplo; e, de um total de 254 casos de tráfico de pessoas (informado por dezoito estados), 84% ocorreram em São Paulo e Minas Gerais (Brasil, 2014b). Como não há informações detalhadas sobre como esses dados foram gerados nas UFs, não é possível estimar números agregados para o Brasil.

Uma análise dos dados e do trabalho dos NETPs e dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs) também revela a precariedade dos dados sobre o tráfico de pessoas no Brasil. Foram analisados relatórios semestrais dos NETPs e PAAHMs produzidos entre 2014 e 2019, os quais contêm informações sobre o número de casos acompanhados e vítimas atendidas. Esse relatório foi introduzido no primeiro semestre de 2014 a fim de facilitar o acompanhamento das atividades dos NETPs, CETPs e PAAHMs. Assim, dados de 2014 podem incluir casos de anos anteriores. Os dados dos NETPs se encontram na tabela 1.

4. Também participaram desse grupo os seguintes órgãos: Defensoria Pública da União, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Departamento Penitenciário Nacional, Secretarias de Direitos Humanos e de Políticas para as Mulheres, Ministério do Trabalho e Emprego, CNJ, Conselho Nacional do Ministério Público e Ministério Público Federal.

TABELA 1

Número de possíveis vítimas registradas pelos NETPs, por tipo de finalidade do tráfico de pessoas (2014-2019)

	Trabalho análogo à escravidão	Exploração sexual	Exploração laboral da prostituição	Outros		Sem indícios de tráfico	Total
				Finalidade discriminada	Finalidade não discriminada		
2014	2.016	162	88	73	596	114	3.049
2015	433	56	123	53	97	0	762
2016	672	65	41	83	17	0	878
2017	103	14	6	17	3	0	143
2018	68	22	2	0	17	0	109
2019	64	20	8	6	23	2	123
Total	3.356	339	268	232	753	116	5.064
Total (%)	66,3	6,7	5,3	4,6	14,9	2,3	-

Fonte: Relatórios semestrais dos NETPs, 2014-2019.

Elaboração dos autores com base em dados coletados por Thais dos Santos Marques.

Observa-se como a maior parte dos registros (cerca de dois terços) refere-se a possíveis casos de trabalhadores em condições análogas às de um escravo. No entanto, esses casos não foram necessariamente acompanhados pelos NETPs, podendo ter sido apenas registrados com base em informações enviadas ou divulgadas por outros órgãos. Chama a atenção o fato de que o percentual de casos de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual foi relativamente baixo. Ademais, a categoria “exploração laboral da prostituição” sugere que alguns NETPs acompanharam casos de rufianismo (cafetagem, lenocínio), reforçando a perspectiva de que essa atividade é vista por alguns agentes públicos como uma das manifestações do tráfico de pessoas. Houve, ainda, uma proporção relativamente elevada (cerca de 15%) de casos não discriminados, ou seja, casos em que o NETP aparentemente não pôde identificar nem ao menos a possível finalidade do tráfico.

Ressalta-se que os NETPs que produziram relatórios regularmente são os de Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. O fato de que outras UFs não enviaram relatórios – ou o fizeram de maneira ocasional – envia parcialmente os números agregados. Ademais, como o registro desses números não é padronizado, ele provavelmente varia conforme decisões discricionárias daqueles que preenchem os relatórios. Nas entrevistas realizadas com integrantes dos NETPs, por exemplo, observou-se que a ênfase no trabalho análogo à escravidão é maior em alguns núcleos que em outros (mais em São Paulo que em Roraima, por exemplo). Além disso, é possível que casos de trabalho análogo à escravidão sejam registrados pelos NETPs em alguns estados, mas não em outros, pois existem, no

mesmo estado, instituições especializadas no enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão (separadas dos NETPs). Esses e outros problemas são evidenciados pela grande variação no número total de possíveis casos registrados em diferentes estados e ao longo do tempo. Na tabela 2, constam dados dos cinco estados que mais registraram possíveis casos no período 2014-2019.

TABELA 2
Registros de possíveis casos de tráfico de pessoas, por ano e UF (2014-2019)

	Minas Gerais	São Paulo	Goiás	Rio de Janeiro	Paraná	Outros	Total	Número de UFs que enviaram relatórios
2014	1.310	777	182	184	285	311	3.049	14 (Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo)
2015	109	164	310	47	4	128	762	13 (Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo)
2016	425	0	212	82	11	148	878	13 (Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo)
2017	58	3	13	14	0	55	143	10 (Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo)
2018	0	0	27	0	0	82	109	8 (Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Paraná, Pernambuco, São Paulo)
2019	0	37	0	3	13	70	123	16 (Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo)
Total	1.902	981	744	330	313	794	5.064	-
Total (%)	37,6	19,4	14,7	6,5	6,2	15,7	-	-

Fonte: Relatórios semestrais dos NETPs, 2014-2019.
Elaboração dos autores com base em dados coletados por Thaís dos Santos Marques.

Os dados da tabela 2 possuem ao menos duas características que indicam sua pouca confiabilidade. Primeiro, Minas Gerais concentrou 38% dos casos em todo o país, em sua maior parte de trabalho análogo à escravidão.

Segundo, a variação entre os anos foi alta na maior parte dos estados, havendo números relativamente elevados até 2016, mas bastante baixos posteriormente. Em tese, isso poderia ter sido causado pelo não envio de relatórios por alguns estados em alguns anos. Contudo, isso não foi o que ocorreu: os cinco estados com mais registros acumulados no período (Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Rio de Janeiro, Paraná) enviaram relatórios tanto em 2014 como em 2019.

A variação ao longo do tempo provavelmente indica que ocorreram mudanças institucionais ou alterações na forma de contagem dos (possíveis) casos. A queda após 2016 coincidiu com a aprovação da Lei nº 13.344/2016, que redefiniu o conceito de tráfico de pessoas, dissociando-o da prostituição. E, ao mesmo tempo, ocorreram mudanças estruturais em órgãos de governo, as quais podem ter afetado a forma de condução das políticas e a produção de dados. Por exemplo, um novo governo estadual a partir de 2018 em Minas Gerais encerrou as atividades do NETP. O tema do tráfico de pessoas passou a ser conduzido pelo Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, ao Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e à Erradicação do Trabalho Escravo de Minas Gerais (Comitrate) e, de maneira informal, também no âmbito da Diretoria de Proteção e Reparação dos Direitos Humanos.⁵

Terceiro, não há clareza quanto a se – e em que medida – esses dados separam dois tipos de situação: i) intermediação da prostituição; e ii) exploração sexual. É provável que situações de intermediação da prostituição tenham sido contabilizadas como casos de tráfico de pessoas, pois, até 2016, o art. nº 231 do Código Penal as equiparava. Ou seja, a intermediação da prostituição ou mesmo o apoio a alguém que buscasse trabalhar como profissional do sexo no exterior (emprestando dinheiro ou auxiliando na obtenção de um visto, por exemplo) poderia ser suficiente para se caracterizar o crime de tráfico de pessoas. O mesmo se aplicaria a casos nos quais não houvesse deslocamento de/para o exterior, havendo apenas a diferença no rigor da pena (conforme o art. nº 231-A).

O baixo número de casos e vítimas foi destacado por gestores estaduais trabalhando nos NETPs ou CETPs. Um gestor atuando no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Rio Grande do Sul, por exemplo, afirmou ter procurado dados sobre o tráfico de pessoas no seu estado após assumir uma função na área. Ele buscou dados na Polícia Civil, mas não havia nenhum registro; em seguida, foi até a Polícia Federal, mas também não encontrou registros de casos que fossem efetivamente de tráfico de pessoas. Havia dois ou três inquéritos no início de 2020, mas o gestor

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

descobriu posteriormente que se tratava de casos de mulheres que haviam deixado o país por vontade própria na companhia de namorados ou outras pessoas próximas. Ou seja, não havia nenhum caso registrado recente de tráfico de pessoas.⁶

Um gestor atuando no Rio de Janeiro informou que, em 2019, foram registrados apenas dois casos de tráfico de pessoas que não eram para trabalho análogo à escravidão. Assim, não haveria sentido em manter estruturas paralelas de enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão e de enfrentamento ao tráfico de pessoas, pois esses dois problemas frequentemente se manifestam em conjunto.⁷ Há, ainda, outro exemplo fornecido por um gestor do Amazonas.

Nesse ano [2020], por exemplo, eu tive uns três casos que a gente acompanhou. (...) Em 2019, nós tivemos seis casos de denúncias, e de alguns casos a gente ainda está aguardando o encerramento do inquérito. A gente não tem como saber se realmente caracterizou o tráfico.⁸

Além disso, as (poucas) ocorrências conhecidas de tráfico de pessoas são geralmente acompanhadas de perto e com ampla riqueza de detalhes, o que em parte é possível pela raridade de eventos desse tipo, como observado no seguinte caso.

De tráfico de pessoas nós temos dois casos [em 2019]: um caso para fins de exploração sexual e um caso de adoção ilegal. Esse caso de exploração sexual foi uma garota que conseguiu fugir de um hotel. Ela gritou, correu do hotel, fugiu do hotel onde ela estava. Ela é de Manaus. Eu fiz contato com a xxxxx e a gente conseguiu fazer com que ela voltasse para o seu seio familiar. (...) E teve o caso de uma adolescente de Brasília, que ia vender a sua criança aqui na Bahia. No Facebook tinha uma rede chamada Eu Quero Bebê. Essa rede era como se fosse uma feira livre, com mulheres falando “eu cuido, já que você não quer, eu cuido, me dê” e “você me vende por quanto?”. (...) Já de trabalho escravo o número é bem maior: nós tivemos 39 resgates.⁹

Evidência adicional sobre o tema provém dos registros no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) do Ministério da Saúde, apresentados na tabela 3. Os dados correspondem aos casos registrados na categoria Notificações de Violência Interpessoal/Autoprovocada – Tráfico de Pessoas.

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

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

8. Entrevista (*online*): gestor que integra ou integrou o NETP, o CETP ou órgão equivalente – Amazonas, 6 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. Nesse e em outros trechos, usa-se “xxxxx” para que pessoas não sejam identificadas.

TABELA 3
Registros de casos de tráfico de pessoas no Sinan, por ano e UF (2010-2020)

Região	UF	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Total (%)	
Norte	AC	0	1	1	0	1	3	0	2	3	0	1	12	1,0	
	AM	5	11	15	6	6	1	4	5	1	5	1	60	5,1	
	AP	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	3	0,3
	PA	3	2	3	3	2	6	6	0	7	5	12	49	4,2	
	RO	0	0	0	1	0	0	0	2	0	2	0	5	0,4	
	RR	1	1	0	0	0	0	0	0	1	4	1	8	0,7	
	TO	0	1	2	2	1	6	0	5	1	1	2	21	1,8	
Nordeste	AL	0	0	0	0	1	3	5	3	2	4	3	21	1,8	
	BA	2	6	8	7	6	3	12	8	18	15	10	95	8,1	
	CE	1	1	0	0	3	5	8	9	3	2	8	40	3,4	
	MA	2	3	2	1	2	7	3	1	4	8	3	36	3,1	
	PB	0	2	6	1	5	4	0	2	0	2	4	26	2,2	
	PE	5	7	6	11	3	7	14	14	7	6	8	88	7,5	
	PI	1	2	2	2	1	0	2	3	4	7	1	25	2,1	
	RN	0	4	1	2	2	1	3	0	3	2	2	20	1,7	
SE	0	0	2	1	1	3	0	0	0	0	0	7	0,6		
Centro-Oeste	DF	2	0	1	1	1	3	1	4	0	0	1	14	1,2	
	GO	3	3	9	10	1	6	3	0	2	8	5	50	4,3	
	MS	3	7	4	1	4	3	4	3	8	2	4	43	3,7	
	MT	0	0	1	5	0	2	2	3	2	2	4	21	1,8	
Sudeste	ES	1	2	2	0	1	0	3	2	6	3	0	20	1,7	
	MG	4	5	19	15	22	18	26	21	24	32	24	210	17,9	
	RJ	2	4	9	14	8	9	10	11	15	17	8	107	9,1	
	SP	7	12	16	9	9	24	30	50	76	43	35	311	26,5	
Sul	PR	2	3	6	10	6	5	9	17	11	15	7	91	7,7	
	RS	5	13	7	10	5	10	10	5	7	8	5	85	7,2	
	SC	0	2	1	3	4	2	3	1	1	0	1	18	1,5	
Total (Brasil)		49	92	123	115	95	132	158	171	206	195	150	1.486	-	

Fonte: Sinan.

Esses dados sugerem que o tráfico de pessoas é um evento relativamente raro na maior parte do país. Das 297 observações na tabela 3 (considerando-se cada ano-UF como uma observação), 267 (90%) foram de menos de doze casos (menos de um caso por mês, em média).

No entanto, esses dados devem ser interpretados com cautela em função de ao menos três motivos: i) os dados são alimentados sobretudo pelas secretarias municipais de saúde, de forma que não se registram casos que não são identificados pelos profissionais da área; ii) casos envolvendo violência física ou sexual podem ter uma probabilidade maior de serem registrados no Sinan, ocultando casos que não envolvem esse tipo de violência; e iii) há uma frequente imprecisão e

confusão conceitual em torno do termo tráfico de pessoas, o que pode levar agentes públicos a adotarem critérios de registro não comparáveis no tempo e no espaço.

Uma outra fonte de dados é a SIT, a qual registra casos de trabalho análogo ao de escravo e, desde 2017, casos de trabalho análogo ao de escravo com indícios de tráfico de pessoas. A tabela 4 apresenta os números do trabalho escravo por ano e UF.

TABELA 4
Trabalhadores encontrados em condições análogas às de escravo, por ano e UF (2010-2020)

Região	UF	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Total (%)
Norte	AC	8	15	13	74	0	0	17	0	0	0	0	127	0,7
	AM	24	63	177	0	41	31	4	0	0	0	11	351	1,8
	AP	0	0	3	23	0	0	0	11	0	0	0	37	0,2
	PA	567	245	566	140	121	38	80	72	159	66	76	2.130	11,2
	RO	41	90	39	19	18	2	0	8	0	17	8	242	1,3
	RR	0	0	0	0	25	1	2	6	15	16	0	65	0,3
	TO	92	106	323	84	96	33	19	19	9	4	5	790	4,1
Nordeste	AL	0	51	43	0	0	0	0	0	90	0	0	184	1,0
	BA	101	110	52	143	74	22	80	38	57	21	64	762	4,0
	CE	0	0	0	103	43	78	3	20	35	7	0	289	1,5
	MA	119	126	68	72	73	107	49	26	42	59	35	776	4,1
	PB	31	0	0	21	0	0	0	0	0	20	0	72	0,4
	PE	0	0	25	8	9	0	0	0	0	60	10	112	0,6
	PI	20	23	99	26	179	44	98	4	80	61	44	678	3,5
	RN	0	0	0	0	0	0	0	0	25	18	0	43	0,2
SE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	
Centro-Oeste	DF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	80	78	158	0,8
	GO	344	309	201	133	141	3	12	93	135	2	75	1.448	7,6
	MS	9	390	49	101	6	25	82	20	0	43	63	788	4,1
	MT	119	91	83	86	1	44	20	91	3	28	3	569	3,0
Sudeste	ES	107	22	26	13	91	0	12	3	73	1	0	348	1,8
	MG	512	397	396	1.132	380	505	356	142	847	495	351	5.513	28,9
	RJ	58	112	16	129	137	96	20	2	10	23	2	605	3,2
	SP	91	182	239	427	178	86	78	72	102	92	35	1.582	8,3
Sul	PR	120	19	259	64	14	10	19	15	2	11	5	538	2,8
	RS	24	28	59	44	1	32	17	6	0	2	5	218	1,1
	SC	253	107	52	27	53	48	4	0	61	5	66	676	3,5
Total (Brasil)		2.640	2.486	2.788	2.869	1.681	1.205	972	648	1.745	1.131	936	19.101	-

Fonte: SIT, 2021. Disponível em: <<https://sit.trabalho.gov.br/radar/>>.

Ao analisar esses dados do SIT, observa-se que os registros nos NETPs (tabelas 1 e 2) foram, em alguns casos, bastante superiores ou inferiores aos do SIT quanto aos números de pessoas encontradas em condições de trabalho análogas às de um escravo. Como exemplo, o NETP de Goiás registrou 310 casos de tráfico de pessoas em 2015 (tabela 2), mas a SIT registrou apenas três pessoas encontradas em condições de trabalho análogas às de um escravo em Goiás naquele mesmo ano. Assim, muitos dos NETPs podem ter tabulado os dados sobre o tema de forma infrequente e não padronizada, e sem atuar efetivamente nos casos indicados. A tabela 5 apresenta dados da SIT sobre trabalho escravo e aqueles nos quais houve indícios de tráfico de pessoas.

TABELA 5

Trabalhadores encontrados em condições análogas às de escravo e com indícios de tráfico de pessoas, por ano e UF: total (2017-2020)

Região	UF	Em condições análogas às de escravo (A)	Em condições análogas às de escravo e com indícios de tráfico de pessoas (B)	Percentual de casos com indício de tráfico de pessoas (B/A)
Norte	AC	0	0	-
	AM	11	0	0,0
	AP	11	0	0,0
	PA	373	97	26,0
	RO	33	6	18,2
	RR	37	12	32,4
	TO	37	11	29,7
Nordeste	AL	90	0	0,0
	BA	180	53	29,4
	CE	62	32	51,6
	MA	162	48	29,6
	PB	20	0	0,0
	PE	70	1	1,4
	PI	189	51	27,0
	RN	43	10	23,3
Centro-Oeste	SE	0	0	-
	DF	158	1	0,6
	GO	305	110	36,1
	MS	126	40	31,7
	MT	125	27	21,6
Sudeste	ES	77	63	81,8
	MG	1.835	430	23,4
	RJ	37	14	37,8
Sul	SP	301	90	29,9
	PR	33	7	21,2
	RS	13	7	53,8
	SC	132	45	34,1
Total (Brasil)		4.460	1.155	25,9

Fonte: SIT, 2021. Disponível em: <<https://sit.trabalho.gov.br/radar/>>.

Os dados da tabela 5 indicam que houve indícios de tráfico de pessoas em 26% dos casos de trabalhadores encontrados em condições análogas às de escravo. Contudo, houve grande variação entre as diferentes UFs (entre 0% e 82% dos casos), o que pode ter decorrido – em parte – de critérios diferentes de categorização, a depender da UF ou do responsável pelo registro.

Ainda assim, esses dados sugerem que a questão do tráfico de pessoas tem sido acompanhada pela SIT e por órgãos que com ela atuam em conjunto. Em função da ampla estrutura, da experiência acumulada no enfrentamento ao trabalho escravo e do foco na proteção de direitos trabalhistas, é mais adequado que a coordenação do enfrentamento ao tráfico doméstico de pessoas seja feita pela SIT do que pelo MJSP.

Em relação aos PAAHMs, informações sobre possíveis casos registrados constam em relatórios semestrais enviados ao MJSP. No entanto, os únicos PAAHMs que apresentaram relatórios com alguma regularidade foram os de Belém, Fortaleza, Guarulhos e Rio de Janeiro, o que dificulta o acompanhamento das atividades dos demais. Os relatórios trazem algumas informações sobre números de casos, os quais são apresentados nas tabelas 6 e 7.

TABELA 6

Número de pessoas atendidas pelos PAAHMs, por tipo de potencial vítima ou possível situação (2014-2019)

	Trabalho análogo à escravidão	Exploração sexual	Exploração laboral da prostituição	Prática criminosa	Sem indícios de tráfico	Outros atendimentos (não discriminados)	Total
2014	4	1	1	0	0	254	260
2015	1	2	0	1	0	430	434
2016	0	0	0	0	0	206	206
2017	0	1	0	0	0	4	5
2018	0	0	0	0	0	0	0
2019	0	0	0	0	0	538	538
Total	5	4	1	1	0	1.432	1.443
Total (%)	0,6	0,4	0,1	0,1	0,0	98,8	-

Fonte: Relatórios semestrais dos NETPs, 2014-2019.

Como se observa na tabela 6, 99% dos atendimentos foram relatados na categoria outros, e não há detalhes sobre esses atendimentos. É provável que a concentração de números nessa categoria resulte em parte do formato inadequado dos relatórios. Estes utilizam linguagem, enquadramento e categorias oriundas da área de enfrentamento ao tráfico de pessoas, as quais não parecem se aplicar ao trabalho geralmente realizado pelos PAAHMs, que objetivam fornecer um atendimento humanizado a todas as pessoas deportadas e não admitidas. De toda

forma, o número total de casos foi pequeno e, entre eles, possíveis casos de tráfico de pessoas foram eventos raros. Em todo o período de análise, registraram-se cerca de dez possíveis casos, e não se sabe se estes foram posteriormente confirmados.

Além disso, a tabela 7 indica que, à exceção do PAAHM no aeroporto internacional de Guarulhos, os números de atendimentos foram baixos ou não ocorreram, indicando subutilização ou ausência de necessidade de uma estrutura desse tipo.

TABELA 7
Registros de atendimentos pelos PAAHMs, por ano e UF (2014-2019)

	Guarulhos	Rio de Janeiro (município)	Belém	Fortaleza	Amazonas (todo o estado)	Total	Número de PAAHMs que enviaram relatórios
2014	227	9	15	9	0	260	5 (Amazonas, Belém, Guarulhos, Fortaleza e município do Rio de Janeiro)
2015	434	0	0	0	-	434	4 (Belém, Guarulhos, Fortaleza e município do Rio de Janeiro)
2016	206	0	-	0	-	206	3 (Guarulhos, Fortaleza e município do Rio de Janeiro)
2017	-	0	5	0	-	5	3 (Belém, Fortaleza e município do Rio de Janeiro)
2018	-	-	-	0	-	0	1 (Fortaleza)
2019	538	-	0	0	-	0	3 (Belém, Fortaleza e Guarulhos)
Total	1.405	9	20	9	0	1.443	-

Fonte: Relatórios semestrais dos NETPs, 2014-2019.

Elaborado pelos autores com base em dados coletados por Thaís dos Santos Marques.

Deve-se considerar, contudo, que os relatórios não foram enviados com regularidade, impossibilitando uma análise e comparação mais apuradas.

3 É POSSÍVEL ELABORAR UM PERFIL DO TRAFICANTE DE PESSOAS?

A existência do tráfico de pessoas pressupõe a ação de alguém (organização ou indivíduo) que promova (e lucre com) a exploração de um ser humano para fins de trabalho análogo à escravidão, exploração sexual, remoção de órgãos, servidão ou adoção ilegal. Mas quem são essas pessoas/organizações? São as mesmas que realizam outras atividades criminosas, como tráfico de drogas e contrabando? Ou seriam criminosos “não profissionais”, que praticam esse crime apenas em um dado momento ou que talvez nem saibam que se trate de um crime? A resposta a essa pergunta é importante para o seu enfrentamento. Caso esse crime seja praticado por grupos organizados e/ou de maneira sistemática, ele deve ser reprimido por órgãos especializados, utilizando atividades de inteligência a fim de identificar autores, formas e locais de atuação. Caso o crime seja praticado de modo ocasional, pulverizado e/ou por criminosos amadores, a repressão com base no enfrentamento

ao crime organizado pode se mostrar pouco efetiva. Nesses casos, o foco deveria estar, em grande medida, na mudança ou no reforço de normas sociais, especialmente no sentido de combater a normalização da exploração de outros.

De toda forma, a elaboração de um perfil do traficante de pessoas é problemática em função do baixo número de casos registrados, somado às múltiplas finalidades e dinâmicas desse crime. Em consequência, tal perfil provavelmente teria um “desvio-padrão” muito alto. À primeira vista, o indivíduo que mais se aproximaria de um perfil típico do traficante de pessoas no Brasil seria o chamado “gato”, que trabalha no recrutamento de trabalhadores (sobretudo rurais), os quais em alguns casos acabam submetidos a condições de trabalho análogo à escravidão. A dinâmica do trabalho dos “gatos” foi descrita por uma procuradora do trabalho atuando na área de repressão ao trabalho análogo à escravidão.

[Quem envia o “gato” geralmente é] um fazendeiro ou uma empresa de construção civil. Os casos envolvendo a construção civil aumentaram muito, mas de modo geral é o fazendeiro que manda alguém para o lugar da miséria: “vá lá e traga tantos!”. E aí prometem carteira de trabalho assinada, um salário, moradia, alimentação, tudo a que ele teria direito. Aí ele vai, às vezes vai de ônibus. No ano passado, eu tive a oportunidade de acompanhar um caso em Alagoas. Alagoas é um dos estados mais pobres do Brasil, mais desiguais, e é um desses estados de exportação de mão de obra. Aí aproximadamente trinta trabalhadores saíram de Alagoas para a colheita de café no Espírito Santo. E foram todos num ônibus.

(...)

E aí começa o ciclo de dívidas porque o empregador cobra do empregado tudo a que ele teria direito: transporte, alimentação, alojamento, água, comida, EPI [equipamento de proteção individual], instrumentos de trabalho (enxada, facão, luva); tudo no caderninho.¹⁰

No entanto, considerar o “gato” como um típico traficante de pessoas é problemático em função do caráter nem sempre ilegal de sua atividade. E mesmo o trabalho do “gato” passa por mudanças em razão da disponibilidade de novas tecnologias de comunicação, como destacado por um gestor em Mato Grosso do Sul.

O aliciamento [pelo “gato”] agora não é mais como antigamente, em que um ônibus ia ao interior de Minas Gerais, catava quarenta homens e trazia. Agora, o aliciamento é de boca a boca. São dez, doze pessoas enviadas [de ônibus] e que, pelo WhatsApp, chamam as outras para vir.¹¹

Uma outra dinâmica pode ainda ser encontrada no caso do recrutamento de trabalhadores indígenas, realizado em geral pela figura do “cabeçante”, que é

10. Entrevista: integrante do Ministério Público do Trabalho (MPT) – Brasília, 12 de março de 2020.

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

a pessoa que organiza esse recrutamento, como detalhado pelo mesmo gestor de Mato Grosso do Sul.

Aqui no Mato Grosso do Sul, os indígenas eram veiculados ao setor sucroalcooleiro. Eles estão bastante vinculados a isso tem uns 35 ou 40 anos. Com a industrialização do setor sucroalcooleiro, teve um estoque de mão de obra que ficou sem renda nas aldeias Guarani e Terena. Esse estoque foi redirecionado para a colheita da maçã. Essa colheita da maçã deve ser de uns cinco anos para cá. E começou uma atuação grande de órgãos do Mato Grosso do Sul, do Cetrapp [Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas], incluindo eu, para tentar regulamentar a ida dos indígenas para a colheita da maçã em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul.¹²

O processo é diferente no caso da exploração de crianças ou adolescentes. Situações deste tipo foram descritas como comuns por alguns dos gestores estaduais entrevistados, um dos quais a caracterizou da seguinte forma.

Existe uma tradição em que meninas do interior são levadas para a “cidade grande” para que possam lá estudar. Então, há muitos casos de meninas que vão trabalhar nas casas de família e aí essas pessoas se responsabilizam por colocá-las na escola, e fazem todo aquele trato com os pais, com os parentes. Só que, quando ela chega, a realidade é outra: ela tem que fazer as atividades domésticas da casa e não recebe por isso. Ela também está muitas vezes em situações degradantes de trabalho, talvez dormindo lá no fundo da casa (...). Muitas vezes elas não saem de casa e muito menos estão na escola. Então, essa realidade é muito frequente no Maranhão. Inclusive, a presidente da associação [de empregadas domésticas] fez um relato descrevendo que ela foi trabalhar na chamada “casa de família”, mas lá não teve nenhum tipo de suporte das pessoas que deveriam estar colocando ela para estudar – o que era a promessa.¹³

Em certa medida, tal prática chegou a estar incorporada na legislação brasileira para o caso de menores de idade, conforme destacado por representante do MPT na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Tráfico de Pessoas, ao comentar sobre um dos artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), posteriormente revogado.

O art. 248 do ECA, com todas as palavras, autoriza o trânsito livre de crianças e adolescentes para trabalho doméstico, o que a Resolução nº 182, ratificada pelo Brasil, da OIT, proíbe – o trabalho doméstico. Isso está legitimado como infração administrativa do ECA: a pessoa que mantiver adolescente, criança em situação, em sua casa, de trabalho doméstico pratica uma infração administrativa do ECA (Brasil, 2014a, p. 91).

Assim, há uma multiplicidade de pessoas que facilitam ou intermedeiam a exploração de outros, dificultando a elaboração de um perfil do traficante de pessoas.

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

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

4 COMO OS RECURSOS FINANCEIROS PARA O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS SÃO ALOCADOS NO BRASIL?

Não é possível estimar o orçamento total decorrente da execução da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), nem se a execução orçamentária foi realizada conforme o planejado. O principal órgão executor da política no governo federal é o (atual) MJSP, cujos recursos orçamentários finalísticos empregados no enfrentamento ao tráfico de pessoas em 2019 corresponderam a cerca de R\$ 281 mil.¹⁴ No entanto, a PNETP conta ainda com gastos diretos de diversos outros órgãos do governo federal (Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; SIT; e Polícia Federal, por exemplo). Além dos orçamentos desses órgãos, a execução da PNETP ocorre com fontes de recursos externos, como os oriundos do programa TRACK4TIP, do UNODC,¹⁵ assim como recursos de governos estaduais e, em alguma medida, municipais. Os gastos da PNETP são, portanto, altamente fragmentados, o que dificulta sua aferição e avaliação.

Uma avaliação da economicidade e da eficiência do gasto da PNETP requereria a contraposição de tais gastos com os resultados obtidos pela política. Tal avaliação envolveria as seguintes questões: o montante da dotação orçamentária é suficiente para os objetivos pretendidos? A política pública é realizada a custos razoáveis (economicidade)? É possível reduzir gastos na política sem afetar o nível dos serviços ofertados? Ademais, a disponibilidade de dados permitiria realizar uma análise da elasticidade orçamentária da política, ou seja, se variações no orçamento levam a mudanças no nível de produtos obtidos ou resultados alcançados.

Embora avaliar a economicidade de todos os recursos despendidos no âmbito da PNETP não seja viável em função da falta de dados, é possível fazer uma avaliação (ainda que imprecisa) das despesas federais com a criação e a manutenção dos NETPs e PAAHMs, os quais atuam na ponta da implementação da política. Os NETPs, em particular, são um componente central da política contra o tráfico de pessoas no país, sendo responsáveis por articular redes locais. O principal instrumento de apoio do governo federal foi um conjunto de convênios celebrados a partir de 2008, os quais são detalhados na tabela 8. Até meados de 2018, haviam sido celebrados convênios com ao menos quinze governos estaduais e duas prefeituras, totalizando um valor aproximado de R\$ 5 milhões transferidos (em valores correntes), os quais foram utilizados para a implementação e a manutenção de NETPs e PAAHMs.

14. Disponível em: <<https://bit.ly/35UO12N>>.

15. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/track4tip.html>>.

TABELA 8
Repasso de recursos do governo federal para a criação ou manutenção de NETPs e PAAHMs (2008-2018)

UF	Voltado à criação de	Responsável no estado	Repasso acordado (R\$ mil)	Repasso efetivo até maio de 2018 (R\$ mil)	Contrapartida do governo local (R\$ mil)	Data do convênio	Vigência até	Número do convênio ou processo Siconv
AC	NETP	Governo estadual	100	100	1	12/2008	12/2011	086/2008
AL	NETP	Governo estadual	396	326	4	12/2011	3/2015	759461/2011
AP	NETP	Governo estadual	256	210	4	12/2011	3/2013	760228/2011
AM	NETP e PAAHMs	Governo estadual	495	495	5	12/2010	12/2014	753518/2010
BA	NETP	Governo estadual	300	300	5	12/2009	2/2013	708223/2009
CE	NETP e PAAHM (aeroporto internacional)	Governo estadual	239	239	27	12/2009	4/2013	708225/2009
DF	NETP	Governo distrital	350	175	50	12/2011	12/2014	759772/2011
GO	NETP	Governo estadual e Ministério Público estadual	100	100	1	6/2008	6/2012	036/2008
MG	NETP	Governo estadual	360	360	7	12/2011	12/2015	759246/2011
			100	100	11	12/2015	1/2017	820857/2015
PA	NETP (equipe de visita a bairros)	Governo estadual	98	98	2	6/2008	6/2012	039/2008
			288	288	3	12/2009	1/2012	708226/2009
PR	NETP	Governo estadual	303	303	6	12/2011	4/2015	759464/2011
PE	NETP	Governo estadual	99	99	1	6/2008	6/2012	035/2008
			NETP e unidade itinerante	789	789	8	12/2010	9/2013
RJ	NETP	Governo estadual	100	100	2	6/2008	6/2012	037/2008
			PAAHM (aeroporto internacional)	Prefeitura do Rio de Janeiro	126	126	3	12/2009
RS	NETP	Governo estadual	369	369	17	12/2011	3/2016	759478/2011
SP	NETP	Governo estadual	100	100	20	6/2008	6/2012	038/2008
			PAAHM (aeroporto internacional)	Prefeitura de Guarulhos	354	351	7	12/2009
Total	-	-	5.419	5.026	184	-	-	-

Fonte: MJSP.

Elaboração dos autores.

Obs.: Siconv – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse.

Ao se considerar o número de vítimas atendidas (conforme detalhado anteriormente e também mais à frente), tais dados sugerem que, com algumas exceções, os gastos são desproporcionalmente altos.

Uma análise da economicidade e da eficiência dos gastos deve também considerar os gastos e resultados de políticas semelhantes – ou que abordem problemas afins. Em termos relativos, o custo por vítima (ou custo unitário) da PNETP é provavelmente maior que o de outras políticas que se assemelham ou se sobrepõem àquelas voltadas a enfrentar o tráfico de pessoas, especialmente ao se considerar os NETPs que registram números muito baixos de casos. Dados do Ministério da Economia mostram que os gastos para o combate ao trabalho análogo à escravidão no Brasil foram de R\$ 1,3 milhão em 2020, R\$ 2,3 milhões em 2019 e R\$ 2,6 milhões em 2018. O valor compreende gastos com combustível, diárias, material para patrulhamento e passagens aéreas. Em 2020, 942 trabalhadores foram libertados e 266 estabelecimentos foram fiscalizados, ante 1.051 e 280, respectivamente, em 2019.¹⁶ Similarmente, considerando gastos correlatos com assistência social de crianças e adolescentes, o total em 2020 correspondeu a R\$ 30,1 milhões, de acordo com dados do Senado Federal.¹⁷ Ocorreram cerca de 87 mil denúncias de violações de direitos de crianças e adolescentes em 2019, 11% das quais de violência sexual.¹⁸ Em comparação, de acordo com dados da tabela 1, o total de casos acompanhados de tráfico de pessoas no Brasil (para todas as modalidades e não necessariamente comprovados) em 2019 foi de 123, entre os quais 64 foram de tráfico para trabalho análogo à escravidão.

A existência dos NETPs e CETPs como instituições separadas das destinadas ao enfrentamento do trabalho análogo à escravidão ou de outras finalidades do tráfico de pessoas provavelmente não é necessária. Conforme relatado em entrevistas com gestores estaduais, os números de casos *exclusivos* de tráfico de pessoas foram baixos: para todo o ano de 2019, variaram entre zero e dois, e talvez nem mesmo nesses casos seja possível separar o tráfico de pessoas da finalidade a que ele se destina.

Esse baixo nível de utilização dos NETPs e CETPs não data apenas de período recente, sendo observado em relatórios de acompanhamento das atividades dos NETPs de anos anteriores. Em relatório do Ministério da Justiça de agosto de 2012, por exemplo, foram consolidadas as prestações de contas dos NETPs implementados com recursos federais. Na análise das informações dos NETPs que celebraram convênio com o governo federal antes de 2010 (havendo, assim, um intervalo de ao menos dezoito meses entre a assinatura do convênio e a prestação de contas do relatório de 2012 mencionado), observou-se apenas uma menção de apoio às vítimas. Tal fato indica que o acompanhamento de casos de tráfico de pessoas pelos NETPs já ocorria em níveis baixos ou não ocorria. Isso é ilustrado pelos seguintes trechos deste mesmo relatório, em que se nota a ausência de menções de apoio a vítimas,

16. Disponível em: <<https://glo.bo/3t99QVb>>.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/35U8B3i>>.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3KC2saC>>.

colocações vagas sobre as atividades realizadas, ou foco apenas em processos. Esses relatórios tinham como objetivo relatar as atividades de enfrentamento ao tráfico de pessoas que haviam sido realizadas.

Bahia: “Foram adquiridos 4 (quatro) microcomputadores, 2 (duas) multifuncionais, 1 (um) *notebook*, para a estruturação no NETP/BA. O plano de trabalho do Convênio Siconv nº 708223/2009 está sendo reformulado pela equipe do NETP/BA e da Coordenação de Monitoramento e Avaliação da Política de Direitos Humanos – CGPDH, para tornar as ações exequíveis”.

São Paulo: “Serviu para que o estado de São Paulo efetivasse, num primeiro momento, as diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”.

Pernambuco: “7 seminários no estado de Pernambuco, com a finalidade de articular político institucional [*sic*] para a ampliação das ações do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – NETP”.

Goiás: “Os recursos estão sendo utilizados, conforme estabelecido no Plano de Trabalho do Convênio, para realização de capacitações e produção de material informativo para sensibilização de lideranças políticas, lideranças jurídicas e legislativas, da população em geral, dos formadores de opinião e da juventude estudantil” (Brasil, 2012a).

A baixa utilização da estrutura dos NETPs se soma (e se relaciona) a outros problemas de natureza teórica e prática, especialmente a impossibilidade de se separar o fenômeno do tráfico de pessoas das finalidades às quais ele se destina. Dessa forma, recomenda-se que os NETPs (e também os CETPs) sejam absorvidos por departamentos, divisões, secretarias, coordenadorias ou comitês de enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão – ou, alternativamente, por outras estruturas. Isso não apenas traria mais eficiência à gestão pública, mas também traria para as políticas de enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão, à violência contra a mulher ou outras o olhar único das pessoas com experiência em políticas antitráfico, as quais podem enfatizar os *processos* que levam uma pessoa a uma situação de exploração.

5 CONCLUSÕES

Os arranjos institucionais para o combate ao tráfico de pessoas no Brasil não têm justificativa técnica nos dados e nas evidências disponíveis acerca da incidência desse crime. De fato, este capítulo explora praticamente todas as fontes disponíveis – algumas das quais originais – e, em que pesem a precariedade e a incompletude dos dados fornecidos por essas fontes, não encontramos evidências suficientes para justificar os gastos e as instâncias do governo brasileiro em vigor para combater essa atividade criminosa. Os (poucos) dados disponíveis apontam para um número relativamente baixo de casos, investigações e condenações por tráfico de pessoas no Brasil.

Embora NETPs e CETPs por vezes juntem e sobreponham o combate ao tráfico de pessoas e ao trabalho análogo à escravidão, o tráfico de pessoas – sobretudo o relacionado à exploração sexual – goza de arranjo institucional hipertrofiado, em razão dos baixos números de casos encontrados, muitos dos quais sem confirmação. Os dados examinados sugerem que a principal dimensão do tráfico de pessoas no Brasil se encontra no trabalho análogo à escravidão, embora a exploração sexual receba com frequência maior atenção na mídia e na política pública. O disparate entre os casos de tráfico de pessoas, de uma forma geral e particularmente com a finalidade de exploração sexual, e as instituições e os gastos governamentais sugere que a política pública adotada não é custo-efetiva.

