

# TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL: O ESTADO CONTRA MIGRANTES

MARCEL THEODOOR HAZEU <sup>id</sup>  
 UNIVERSIDAD FEDERAL DO PARÁ  
 BELÉM - PARÁ - BRASIL

ANGÉLICA DE LIMA GONCALVES <sup>id</sup>  
 CENTRO UNIVERSITÁRIO FIBRA  
 BELÉM - PARÁ - BRASIL

## RESUMO

Este artigo visa analisar como o Brasil tem elaborado legislações e políticas migratórias, historicamente, recente e no contexto da pandemia, considerando a importância de combater o tráfico de pessoas. O tráfico de pessoas é uma grave violação de direitos. No Brasil, o seu enfrentamento surgiu relativamente recente como política pública nacional, apesar de ser um fenômeno que está presente desde o início da colonização. Através de um estudo bibliográfico e documental e na base da experiência profissional dos autores, mostra-se que, mesmo reconhecendo a sua importância, na prática, o Estado Brasileiro tem dificultado o enfrentamento e até agravado a situação do tráfico de pessoas, através das suas políticas migratórias seletivas, restritivas e repressivas. Tal postura, além de reduzir os direitos dos migrantes, corrobora a prática do trabalho escravo, o principal destino de pessoas traficadas. Esta contradição do Estado Brasileiro pede uma urgente revisão e reposicionamento das estratégias de garantia de direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade ou vitimizadas pelo tráfico de pessoas.

**Palavras-chave:** Tráfico de Pessoas; Migração; Estado-Nação.

## ABSTRACT

This article aims to analyze how Brazil has developed legislation and migration policies, historically, recently and in the context of the pandemic, considering the importance of combating human trafficking. In Brazil, its confrontation emerged relatively recently as a national public policy, despite being a phenomenon that has been present since the beginning of colonization. Through a bibliographic and documentary study and based on the authors' professional experience, it is shown that, even recognizing the importance, in practice the Brazilian State has complicated the fight against it and even aggravate the situation of trafficking persons, through its selective and repressive migration policies and labor policies both limited and increasingly dismantled. This has restricted the rights of migrants, maintaining and expanding space for slave labor, the main destination for human trafficking. This contradiction of the Brazilian State calls for an urgent review and repositioning of strategies to guarantee the rights of people in situations of vulnerability or victimized by human trafficking.

**Keywords:** Human Trafficking; Migration; Nation-State.

\* Cientista Ambiental. Doutor em Ciências Socioambientais (UFPA). Professor Adjunto da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal do Pará. E-mail: celzeu@gmail.com.

\*\* Assistente Social. Mestra em Ciência Política (UFPA). Professora do curso de Serviço Social do Centro Universitário FIBRA. E-mail: angel.socorro@gmail.com.

## INTRODUÇÃO

Tráfico de pessoas é uma violação grave de direitos humanos, permeado por vários tipos de violência e que impacta profundamente a vida das pessoas e suas famílias. O enfrentamento ao tráfico de pessoas, que ganhou visibilidade e mobilização política, tem sido torpedeado por lógicas “ocultas” que mantêm o problema. O trabalho escravo constitui uma grave violação de direitos humanos e seu combate deveria ser prioridade de qualquer governo de qualquer país e dos organismos internacionais. Neste artigo, argumentamos como, num Estado Nação Moderno Colonial, o que pode ser chamado “tráfico de pessoas” se estrutura por dentro do sistema capitalista racista colonial mundial e, como o seu enfrentamento é invertido em manutenção da sua ocorrência através de políticas migratórias. O direito a imigrar não existe e nem o direito das/dos migrantes é garantido. Analisamos como o Brasil tem elaborado legislações e políticas migratórias em períodos recentes e, em particular, no contexto da pandemia, considerando a importância de se combater o tráfico de pessoas.

Por ser parte estruturante e estrutural do sistema, as respostas do Estado se limitam à aparência do fato e, sendo principalmente reativas, quando a pressão da sociedade civil (por motivos diversos) clama por ação. As respostas têm ganhado caráter de planos, programas, discursos, conselhos, seminários e formações, e pouco tem alterado a realidade concreta vivenciada.

O tráfico de pessoas no Brasil ganhou visibilidade na década de 2000, quando várias pesquisas e denúncias evidenciaram grande número de rotas de tráfico, internacional e nacional, por onde muitas mulheres e homens foram levados para viver realidades de trabalho escravo e servidão. A Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (Pestraf)<sup>1</sup>, a Pesquisa Tri-nacional sobre Tráfico de Mulheres do Brasil e da República Dominicana para o Suriname<sup>2</sup> e os relatórios do Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime (UNODC)<sup>3</sup> além de outras, formaram uma base de informações para pensar políticas de enfrentamento. Na realidade, o problema ganha ainda

---

<sup>1</sup> LEAL, L; LEAL, M.F (coord.). *Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil*. Brasília: Cecria, 2002.

<sup>2</sup> HAZEU, M. (coord.). *Pesquisa Tri-nacional sobre tráfico de mulheres do Brasil e da República Dominicana para o Suriname: uma intervenção em rede*. Belém: Sodireitos, 2008.

<sup>3</sup>Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/publicacoes.html>

maiores dimensões quando se considera o número de pessoas em situações de servidão (como muitas trabalhadoras domésticas), trabalho análogo à escravidão (como ocorre nas fazendas no Pará) e as e os trabalhadores superexplorados (como na indústria frigorífica). Por terem sido deslocados e posteriormente imobilizados, define-se esta realidade como tráfico de pessoas. Sem precisar definir o lugar e o tipo de trabalho, a citação a seguir ilustra uma das formas que caracterizam tráfico de pessoas e trabalho escravo:

Sem perspectivas de viver com dignidade e sustentar sua família, A. procurou uma pessoa que era conhecida por oferecer trabalho num lugar distante. Essa pessoa organizava os documentos, pagava as despesas de viagem, cobrava uma quantia para seus serviços de preparação e viagem, fato que depois se mostrou o início de uma dívida que acompanharia A. nesta aventura. Quando chegou, depois de uma longa viagem, no lugar de trabalho, A. encontrou outras pessoas na mesma situação, os alojamentos eram precários, sujos e quentes, a comida precisava ser comprada do gerente e ainda se pagava assistência médica, água e hospedagem, a preços superfaturados. Era proibido se ausentar do local, impedido por “seguranças”. O gerente segurou seus documentos. A. estava num lugar geograficamente isolado e carregando uma enorme dívida a pagar, que a cada dia se tornava maior. O trabalho era duro, degradante, todos os dias, sem folga ou horários fixos. Quando adoecia, era multado e o contato com a família praticamente impossível.<sup>4</sup>

Trinta anos depois de ter sido pautado no Brasil, o tema parece ter perdido prioridade e visibilidade na agenda pública e nas páginas dos jornais, a despeito da existência de três planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas desde os anos 2000 aos dias atuais. Muitas pesquisas acadêmicas realizadas sobre tráfico de pessoas apresentam poucas evidências sobre a sua existência concreta, têm dificuldades de encontrar os sujeitos traficados e apresentam abordagens indiretas e reflexivas. Pode-se concluir que as políticas de enfrentamento foram efetivas e o tráfico de pessoas foi praticamente erradicado? O que faz com que as denúncias e dados em relação ao tráfico de pessoas continuem relativamente escassos e o tema aparecer de

---

<sup>4</sup> HAZEU; M; SILVA; L.I. Tráfico para trabalho escravo na prostituição: do Brasil para Suriname, os conceitos viajam juntos. *REMHU*, ano XVI, n. 31, 2008, p. 504.

forma tímida na agenda pública? A nossa busca por respostas levou a conclusões preocupantes, mas, para chegar a elas, precisávamos passar por alguns labirintos em relação às conceituações e discursos sobre tráfico de pessoas, pela política pública brasileira e refletir sobre a essência dos Estados Nações. Para responderas inquietações que basearam este artigo, realizamos um estudo bibliográfico e uma pesquisa documental em legislações e relatórios oficiais sobre tráfico de pessoas no Brasil, analisando-os à luz das teorias críticas e decoloniais e a partir da nossa inserção no enfrentamento ao tráfico de pessoas, como membros da organização Sodireitos<sup>5</sup>, do Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Pará – COETRAP/PA e como pesquisadores envolvidos em várias pesquisas nacionais e regionais sobre o tema.

## CONTRADIÇÕES NO CAMPO DO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

O conceito do tráfico de pessoas quando definido pela Unodc, apesar de sua aparência inclusiva e ampla, orientou o olhar e políticas de enfrentamento para um campo específico do tráfico de pessoas, aquele vinculado ao trabalho forçado, servil e escravo no mercado do sexo, chamada de exploração sexual e prostituição forçada. Outras formas de trabalho forçado, escravo e servil não foram priorizadas, nem nas pesquisas e análises, nem nas políticas.

Entendemos que o “tráfico de pessoas” se refere a uma violação de direitos de pessoas que migram (forçados, pelas condições sociais, econômicas, políticas e por redes de recrutadores) dum lugar para outro e que no destino são postas em situações de escravidão e servidão, forçadas a trabalhar ou viver relacionamentos.

O conceito oficial considera a trajetória de migração como elemento central, como parte do movimento completo que se configura como tráfico de pessoas.

[...] o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de

<sup>5</sup>ONG em Belém/Pará que atua no enfrentamento ao tráfico de pessoas e em defesa dos direitos sexuais e migratórios.

vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração.<sup>6</sup>

As forças estruturais que levam pessoas a migrar – guerras, perseguição política, violência, empobrecimento, desapropriações entre outras –, durante o deslocamento e nos locais de destino, fazem com que muitas (os) migrantes se encontrem fragilizadas/os e vulnerabilizadas/os, facilitando a sua inserção em relações de trabalho forçado. Se o lado de sair de seu lugar, migrar, já está permeado por grandes tensões, determinantes e influências, chegada e se tornar imigrante em outro lugar é carregado por fatores extremamente complexos e violentos. É neste novo lugar que o chamado tráfico de pessoas ganha seu caráter de exploração, escravidão e servidão. O foco nas rotas, fronteiras e traficantes no combate ao tráfico de pessoas tem tirado a necessária prioridade de se conhecer e se combater a exploração de migrantes no lugar de destino. A vulnerabilidade criada na qual migrantes (pobres, de certas nacionalidades, negros, indígenas, transgêneros, mulheres entre outros) vivem no lugar de chegada faz parte das estruturas de exploração, escravidão e servidão nas quais são inseridas (os).

Fundamentado na teoria da colonialidade do poder do Quijano<sup>7</sup>, compreende-se que estas vulnerabilidades criadas se originam na existência da “soberania de Estados-Nações” e dos mercados de trabalho, nos quais relações de trabalho se caracterizam pela super-exploração, servidão e escravidão. Esta lógica precisa de seres que podem ser diferenciados, não serem considerados dignos de empregos formais como assalariados e nem dignos para serem sujeitos de direitos da proteção social pelo Estado: escolheram ser migrantes, pobres, negros, indígenas.

Não se identificam muitas situações de tráfico de pessoas, pois não focam na sua essência: a exploração das e dos migrantes (internos e internacionais). O debate e as políticas de enfrentamento do tráfico de pessoas são muitas vezes desvinculados da realidade do trabalho escravo. A política de enfrentamento do tráfico de pessoas, portanto, dificilmente pode se tornar concreta, pois não tem objeto e foco concretos. Trata de virtuais fluxos de pessoas que podem

<sup>6</sup> ONU. *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças*. Palermo, ONU, 2000, s.n.

<sup>7</sup>QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina In. Lander, E. *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLASCO, 2005.

estar sendo traficadas, passando por fronteiras. A nosso ver, aproveita-se da política sem objeto claro para justificar uma política para regular, controlar e reprimir a entrada de migrantes (indesejados ou desejados como ilegais); para não ampliar políticas de combate ao trabalho análogo a escravidão e para reprimir profissionais do sexo.

Para dar volume à política de enfrentamento ao tráfico de pessoas, esvaziar a atenção e importância do combate ao trabalho escravo e engrossar as ações anti-migratórias, a política criou sua vida própria, através de conferências, pesquisas, conselhos, comitês, estatísticas de casos identificados como tráfico de pessoas e ações midiáticas de repressão ao tráfico de pessoas que geralmente recaem sobre mulheres na prostituição e sobre migrantes nas fronteiras. Chama-se atenção, há anos, para a importância redobrada de proteção e garantia de direitos das e dos migrantes, das políticas de combate à pobreza, ampliação dos direitos trabalhistas, fiscalização e punição do trabalho escravo<sup>8</sup>.

Qual o real interesse do Estado para enfrentar o tráfico de pessoas?<sup>9</sup> Os Estados de origem de pessoas que migram e são forçadas a trabalhos e relações análogos à escravidão parecem se beneficiar deste processo por se “livrar” de pessoas que têm direitos básicos não atendidos e demandam por políticas sociais (a qual em geral não têm acesso) e, ao mesmo tempo, geram fluxos de recursos (remessas)<sup>10</sup> para o Estado – dinheiro enviado para suas famílias de origem – livrando o Estado da sua obrigação de garantir direitos mínimos como educação, saúde e lazer para as famílias, agora financiados e acessados com dinheiro do tráfico de pessoas.

Os estados de destino das pessoas e onde a exploração e o trabalho escravo de fato ocorrem se beneficiam de trabalhadores que exercem funções que trabalhadores locais não aceitam (e muito menos sob as condições impostas aos migrantes), que geram riquezas na economia do local de destino e não podem demandar políticas sociais (ou seja, não geram despesas) pela situação irregular em que se encontram. Ainda podem ser deportadas quando se rebelam ou reclamam.

---

<sup>8</sup> HAZEU, M. Políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas: a quem interessa enfrentar o tráfico de pessoas? In: *SNJ. Política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Brasília: SNJ, 2008.

<sup>9</sup> HAZEU, M, 2008.

<sup>10</sup> CORBIN, H. Remessas monetárias e não monetárias: fluxos de integração em políticas de desenvolvimento na América Latina. *Papers NAEA* n. 324, Belém, 2013.

Partindo desta breve exposição de ideias e posicionamento político acima descritos, consideram-se que as políticas migratórias, as políticas relacionadas ao trabalho e as específicas de combate ao tráfico de pessoas deveriam formar o tripé do enfrentamento ao tráfico de pessoas, porém, dentro da lógica do Estado-Nação moderno e seus interesses contraditórios, podem se tornar tripé da manutenção do trabalho escravo.

## **POLÍTICAS DE MIGRAÇÃO NO BRASIL FAVORECEM O TRÁFICO DE PESSOAS?**

A migração faz parte da história da formação sócio-histórica do Brasil, com a colonização do Brasil por Portugal constituindo a primeira migração internacional. Antes da colonização existiam movimentos migratórios no continente sul-americano, mas é com a colonização que se criam fronteiras do território, dividindo o continente entre a Espanha e Portugal e podendo começar a observar a diferenciação entre fluxos internos e fluxos internacionais. A existência de Estado-Nação é pré-requisito para a abordagem de migrações internacionais e legislações a respeito. O caráter da migração internacional durante o período colonial criou fundamentos que até hoje perpassam a formação social do Brasil: o racismo, o trabalho escravo, o tráfico de pessoas e as legislações e políticas públicas.

A colonização pelos portugueses era uma migração de ocupação e apropriação do território referendada por uma política de emigração da metrópole europeia como forma de anexar o território, sendo os migrantes agentes de ocupação e tropas para a dominação da população nativa. Para a ocupação permanente e o sucesso dos empreendimentos de *plantations*, mineração e produção do café uma segunda corrente migratória foi criada, a do tráfico de africanos escravizados<sup>11</sup>. Quijano<sup>12</sup> mostra que, para que esta organização do trabalho pudesse existir, precisava se ter uma base racista eurocêntrica para dividir as pessoas segundo raças superiores e inferiores, justificando o trabalho escravo, a coisificação do outro e o tratamento cruel e desumano. O Brasil foi a “nação” que recebeu o maior número de escravos

---

<sup>11</sup>FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das letras, 2007.

<sup>12</sup>QUIJANO, A, 2005.

africanos da história, sendo em maior quantidade no Brasil Império até a proibição do tráfico negreiro.

A migração europeia foi estimulada a partir de 1808:

[...] com a vinda da família real portuguesa para o Brasil [...] quando foi promulgado o decreto que assegurava aos estrangeiros o direito à propriedade territorial, oportunizando a imigração de contingentes populacionais excedentes do continente europeu<sup>13</sup>

Com o fim do tráfico negreiro e depois a abolição da escravidão também se mudou a legislação em torno do acesso livre a terra prevista para migrantes para criar uma legislação de cunho racista (evitar o acesso à terra para os ex-escravizados) que proibia a posse de terra se esta não fosse comprada.<sup>14</sup>

A migração para o Brasil no período das grandes migrações (1880 a 1915) trouxe 2,9 milhões de europeus ao país<sup>15</sup>, a partir de uma política de recrutamento de trabalhadores na Europa<sup>16</sup>, onde o avanço do capitalismo provocou um contingente de milhões de pessoas sem terra, empobrecidas e desempregadas em busca de novas terras, dispostas a propostas de recrutamento para trabalhar e construir uma vida nas “Américas”.

A organização de uma parte dos imigrantes europeus com histórico de sindicalização levou as elites e a nova burguesia urbana no Estado Velho a discursos e propostas contra os imigrantes, antes exaltados como a solução para substituir os negros e para formar uma nação.

A “Lei de Imigração”, aprovada no dia 4 de maio de 1938, visava, naquele momento, regulamentar a entrada de estrangeiros no Brasil e se consolidou como uma política migratória, acompanhada por instituições de controle, todas voltadas à seleção de “boas correntes migratórias”, e reprimindo o “estrangeiro indesejável”, conforme pode ser observado no

<sup>13</sup> MORAES A. L. Z. de. A formação da política imigratória brasileira: da colonização ao estado novo. *Revista da Faculdade de Direito, UFRGS – Volume Especial*, p 143-164, 2014, p 146.

<sup>14</sup> OLIVEIRA, L. *O Brasil dos imigrantes*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

<sup>15</sup> KLEIN, H. Migração internacional na história das Américas. In: FAUSTO, B. *Fazendo a América*, São Paulo: Edusp, p 13-32, 1999, p. 23.

<sup>16</sup> MORAES, 2014, p. 148.

segundo artigo desta lei, com ênfase na explícita menção a possibilidade de impedir “determinadas raças ou origens”:

Art. 2.º: “O Governo Federal reserva-se o direito de limitar ou suspender, por motivos econômicos ou sociais, a entrada de indivíduos de determinadas *raças ou origens*, ouvido o Conselho de Imigração e Colonização” (destaque nosso)<sup>17</sup>.

O tema da migração na agenda pública sempre foi atravessado por ideologias em leis xenófobas e intolerantes direcionadas aos migrantes e por interesses do mercado do trabalho colonial e capitalista, como o Estatuto do Estrangeiro, que vigorou no Brasil até 2017 e depois foi substituído pelo novo marco regulatório da migração. Sempre deixando certos migrantes em situações de vulnerabilidade à (super)exploração ou ao trabalho análogo à escravidão, ao tráfico de pessoas. O sistema colonial capitalista criou e precisa do migrante como inimigo externo, como os indígenas e afrodescendentes formando o inimigo interno<sup>18</sup>: “esse inimigo, na atualidade, não é mais o anarquista, ou o comunista, mas a desigualdade social e a carência de alteridade, como evidenciou o preconceito com a imigração haitiana e senegalesa no início do século XXI”<sup>19</sup>.

Para Quijano<sup>20</sup>, a colonialidade do poder expressa o padrão de poder global, onde a noção de raça, como sistema de classificação social da população mundial, impõe a reprodução de estruturas coloniais de pensamento e estratificação. Neste sentido, a lógica imposta pelo capital globalizado culmina por estabelecer deslocamentos compulsórios de populações originárias de e entre países periféricos, de maneira que não são apenas acontecimentos individuais, biográficos e isolados. Não decorrem simplesmente da livre e incondicional escolha de indivíduos ou grupos, mas das influências que as dinâmicas geopolíticas e econômicas planetárias<sup>21</sup>. A colonialidade determina a geografia moral da relação entre Norte e Sul, entre centro e periferia e semiperiferia, onde o Norte dominador introduz leis

<sup>17</sup> MORAES, A, 2014.

<sup>18</sup> MBEMBE, A. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte”. *Revista Arte e Ensaios*: Rio de Janeiro, n. 32, dez. 2016.

<sup>19</sup> MORAES, A, 2014, p. 162.

<sup>20</sup> QUIJANO, A. 2005.

<sup>21</sup> SASAKI, E.M.; ASSIS, G.O. Teorias das migrações internacionais. XII Encontro Nacional da ABEP 2000. Caxambu, 2000; MILESI, R; MARINUCCI, R. Migrações contemporâneas: Panorama, desafios e prioridades. In: BRASIL. *Mercosul e as Migrações: os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração*. Brasília, 2008.

antimigratórias como prerrogativa de defesa da soberania territorial, que se tornam referências para as leis na periferia e semiperiferia.

Mesmo minimamente, trabalhadores nativos têm certas garantias pactuadas no âmbito do Estado-Nação a qual pertencem como cidadão, contando com direitos trabalhistas e previdenciários, pertencendo à classe primária no mundo do trabalho, devido ao exercício da cidadania. Em condição antagônica, os migrantes não têm os mesmos direitos, vivenciando condições de subemprego, irregularidade e as dificuldades impostas nas legislações dos países de imigração. De maneira que se inserem no mundo do trabalho em atividades insalubres e precárias, com baixa remuneração e ausência das garantias desfrutadas pelos trabalhadores nacionais. Os migrantes, nesse contexto, fazem parte do grupo secundário no mundo do trabalho, conforme indica a citação a seguir:

[...] frequentemente oferece baixos salários, alta rotatividade, baixa qualificação e poucas possibilidades de ascensão hierárquica. Este mercado secundário seria ocupado por trabalhadores migrantes, mulheres e jovens. Neste sentido, os teóricos da segmentação argumentam, ao contrário dos teóricos do capital humano, que os migrantes não concorrem com os nativos pelo emprego.<sup>22</sup>

A condição de migrante, quase sempre irregular e oriunda de países marcados pela história da colonização, impõe aos migrantes a condição de inferioridade e subalternidade, dada pelo critério racial e de nacionalidade. Este é um argumento central na perspectiva da colonialidade do poder, quando as categorias de raça e trabalho são relacionadas:

[...] A inferioridade racial dos colonizados implicava que não eram dignos do pagamento de salário. Estavam naturalmente obrigados a trabalhar em benefício de seus amos. Não é muito difícil encontrar, ainda hoje, essa mesma atitude entre os terratenentes brancos de qualquer lugar do mundo. E o menor salário das raças inferiores pelo mesmo trabalho dos brancos, nos atuais centros capitalistas, não poderia ser, tampouco, explicado sem recorrer-se à classificação social

<sup>22</sup> SASAKI, E.M.; ASSIS, G.O., 2000, p. 8.

racista da população do mundo. Em outras palavras, separadamente da colonialidade do poder capitalista mundial.<sup>23</sup>

Há, neste caso, uma relação profícua entre a colonialidade e a produção de leis antimigratórias adotadas pelos Estados-Nações para o gerenciamento dos fluxos e sistemas migratórios, no sentido de instrumentalizar um ordenamento jurídico interno e internacional para coibir e/ou controlar o deslocamento populacional e seu status legal (ou irregular) por dentro das fronteiras nacionais. Começa-se, assim, a configurar um gerenciamento público do tráfico de pessoas.

Desde o período escravista até os dias atuais, o fluxo de negros e asiáticos é tratado com políticas de promoção de deslocamento e restrição aos seus direitos, restritivas e aviltantes à dignidade humana. A eugenia e a busca pelo embranquecimento populacional (e a continuidade da marginalização e exploração da população negra e indígena) foram fomentadas como política de Estado, seja por vias de incentivo financeiro aos migrantes europeus no auge da década de 1930, ou em plena ditadura militar de 1964, considerando os migrantes como inimigos da pátria, ao instituir o Estatuto do Estrangeiro, como norma até o ano 2017.

A aprovação da nova lei de migração em 2017 com algumas conquistas em termos de garantia de direitos, não se consolidou para ser uma marca divisória desta história, mesmo no contexto de discursos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Na sua implementação e regularização houve inúmeros retrocessos, por conta dos setores “conservadores”, contrários ao novo marco regulatório das migrações. Não bastou a aprovação da nova lei para sua efetivação, muito pelo contrário. Uma vez aprovada era necessária sua regulamentação e nesta fase ocorreram vários retrocessos. A nova lei se tornou uma vitória de Pirro. André Ramos<sup>24</sup> e outros membros da Comissão de Especialistas constituída pelo Ministério da Justiça, para elaborar a proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, argumentam que no Decreto

---

<sup>23</sup>QUIJANO, A, 2005, p. 120.

<sup>24</sup>RAMOS, A. et. al. *Regulamento da nova lei de migração é contra legem e praeterlegem*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 10 out. 2021.

9.199, de 20 de novembro de 2017 há uma tendência da legislação se tornar um instrumento de repressão e controle, como durante o regime militar.

Os especialistas criticam o fato de que os apontamentos formulados pelas entidades e instituições ao projeto de regulamentação terem sido ignorados. Apontam para retrocessos, como o uso do termo vulgar clandestino ao se referir a uma pessoa em situação irregular, além de ignorar o artigo 123 da nova lei, em virtude do qual “Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei”, abrindo a possibilidade de prisão e deportação compulsória.

Segundo Ramos et. al.<sup>25</sup>, a regulamentação dificulta o visto de trabalho para migrantes e consideram que a autorização de residência não pode ser atrelada a emissão de visto. Ainda considera que não existe base legal para que o Ministério do Trabalho seja dotado da competência de “selecionar” casos de migrantes para o ingresso regular em território nacional. Grave parece, também, a total ausência de menção à Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apátrida, assim como a falta de regulamentação de dispositivos transferidos para atos normativos posteriores, sem que um prazo seja estipulado para a adoção de tais atos, como é o caso da concessão do visto temporário e da autorização para residência relativa ao acolhimento humanitário. A disciplina fica pendente de um ato conjunto dos Ministérios das Relações Exteriores, da Justiça e da Segurança Pública e do Trabalho.

A configuração da burocracia estatal no Brasil, principalmente dos órgãos de justiça, controle e vigilância (fazenda, saúde e segurança pública) no âmbito do executivo nacional é comumente composta a partir de indicação partidária, por parte de partidos de apoio à Presidência da República. Isso justifica a convergência de órgãos em se posicionarem contrários aos pontos cruciais no escopo da lei aprovada no Senado e na Câmara Federal, em relação à garantia de direitos humanos universalizados.

Outra observação alicerça-se no fato de que a configuração das chefias dos órgãos acima mencionados terem como perfil atores políticos pertencentes à elite socioeconômica, o que justifica a relação entre executivo e legislativo ser próxima, posto que historicamente o Congresso Nacional representa interesse corporativista da elite de empresários e oligarquias,

---

<sup>25</sup>RAMOS, A. et. al. 2019.

como as bancadas do agronegócio, da segurança pública e dos religiosos, que se beneficiam e mantêm, desde a colonização, o sistema de superexploração e trabalho escravo.

O avanço da extrema direita no mundo também contribui para o avanço da xenofobia e a intolerância aos imigrantes no Brasil<sup>26</sup>. Jair Messias Bolsonaro, presidente eleito em segundo turno em 2018, um ano depois da aprovação da nova lei de migração, defendeu durante toda a campanha eleitoral a necessidade de revisão e acirramento da lei de migração. Sua principal justificativa se pautou na defesa da soberania territorial e da ameaça terrorista no Mundo. Cabe ressaltar que Bolsonaro foi parlamentar durante 28 anos e sempre foi contrário à lei de migração e reforçou seu posicionamento na tribuna “Estão aqui construindo um país sem fronteiras”.

Paralelo ao cenário de polarização política no Brasil, a ONU discutia o Pacto Global de Migração, aprovado em 10 de dezembro de 2018, durante encontro realizado em Marrakech, no Marrocos. O acordo foi assinado por 164 países, incluindo o Brasil. A intenção da ONU é de orientar os países quanto ao acolhimento humanitário aos imigrantes no mundo.

A principal defesa instituída no pacto é a de reconhecer os benefícios oriundos com os fluxos migratórios e coibir os discursos xenófobos que criminalizam os migrantes de países periféricos do Sul Global. Dentre as diretrizes contidas no pacto estão: acesso à documentação legal, estimular a cooperação entre os estados fronteiriços, assegurar o acesso de migrantes ao mundo do trabalho e serviços públicos essenciais, deter migrantes irregulares como último recurso, buscando medidas alternativas e combate ao tráfico internacional de pessoas.

O governo Temer (2016-2018) foi duramente criticado pelo presidente Jair Bolsonaro, que se posicionou resistente ao acordo da migração, alinhando-se ideologicamente a ultradireita norte americana. O ministro das relações exteriores, indicado por Bolsonaro, Ernesto Araújo, reforçou a saída do Brasil do pacto, em janeiro de 2019, alegando ser inadequado pelo caráter global, defendendo a necessidade de um marco regulatório que possa respeitar a soberania territorial e a realidade de cada estado nação. A saída do Brasil do pacto das migrações pode ser considerado um retrocesso sem precedentes, tendo em vista que a migração é uma questão global, o que demanda e justifica a necessidade de cooperação entre todos os países.

---

<sup>26</sup>LOWY, MICHAEL. A extrema-direita: um fenômeno global. *Racismo Ambiental Online*, Boletim Combate, 21 jan. 2019 Disponível em: <http://racismoambiental.net.br/2019/01/21/a-extrema-direita-um-fenomeno-global-por-michael-lowy/>. Acesso em: 10 out.2021.

Como ficou evidente, o avanço da xenofobia (estratégica) também impulsiona o descompromisso dos países de destino com as políticas migratórias e estimula a imposição de barreiras à migração. O Brasil, como país de imigração para setores fundamentais da sua economia (capitalista) nacional (confeção, frigorífico...) e para tencionar os direitos trabalhistas nacionais, país de semiperiferia no sistema capitalista do mundo, assumiu a lógica dos países do centro do sistema e se organiza como país estruturado pela colonização.

O mercado de mão de obra (super)explorada de migrantes se consolida na medida em que eles se encontram longe de suas redes sociais de proteção, enfraquecendo as suas bases territoriais que servem de alicerce para a afirmação da identidade e sobrevivência. Ou seja, desta forma, as leis migratórias parecem estimular o trabalho escravo, o tráfico de pessoas.

## **COMO ESTRUTURAR UM COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS NESTE CONTEXTO?**

Ao tomar posse em janeiro de 2019, o presidente Jair Messias Bolsonaro buscou implementar sua agenda conservadora de estado mínimo, nacionalismo, defesa da família, semelhante ao discurso eurocêntrico da colonialidade do poder do capitalista hegemônico que impõe a intersubjetividade universal fundada nas concepções de Estado-Nação, a família burguesa, a empresa e a racionalidade eurocêntrica. É possível observar que tal narrativa evidencia os pilares de um governo alinhado às ofensivas neoliberais, com a reforma ministerial que comandou o desmonte das pautas relacionadas ao enfrentamento ao tráfico, trabalho escravo e da política migratória no Brasil.

As pautas anteriormente mencionadas nunca foram prioridade absoluta no Brasil, embora algumas iniciativas importantes tenham sido implementadas. Ressalta-se que tais violações de direitos humanos se perpetuam sem que sejam abordados nas suas raízes estruturais e permanecem atualmente nas entranhas do tecido social sem o seu devido enfrentamento.

A pactuação de uma política de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil a partir do ano 2000 foi fruto de mobilização social e pressão internacional para que o país

implementasse políticas públicas voltadas ao combate do tráfico de pessoas. A Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial – PESTRAF, de 2001, resultou de esforços da sociedade civil, poder público e universidades para compreender, pela primeira vez, o tráfico de pessoas em sua dimensão nacional e internacional, a partir da identificação das rotas do tráfico de pessoas. É a partir do diagnóstico que se:

[...] definem responsabilidades e compromissos para enfrentarem o tráfico de pessoas por meio de ações de mobilização em âmbito nacional, como comitês, CPMI, comissões, audiências públicas em âmbito municipal, nacional e internacional, visando a mudança da legislação interna (o que já ocorreu), a criação de Centros de Atendimento e Proteção às Vítimas, a criação de uma Política Nacional e Plano Nacional, dentre outras ações, demonstrando os avanços que o Brasil tem conseguido nesta temática.<sup>27</sup>

A realidade apontada pela PESTRAF iniciou o processo de debate, responsabilização e cobranças do governo brasileiro para incorporar medidas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Nesse sentido, a Política Nacional de Enfrentamento ao tráfico de pessoas resultou do diálogo entre os ministérios, consulta pública, pautada nas experiências da sociedade civil que já realizava diversas ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Outro passo importante foi a definição do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, instituído pelo Decreto nº 5.948/06, de 26 outubro de 2006. Nele, estão contidos três eixos estratégicos: prevenção ao tráfico, repressão e responsabilização dos seus autores e atenção às vítimas.

Entre os avanços significativos está a inserção da temática no Plano Plurianual (PPA) da União na gestão (2004-2007): “No primeiro ano (2004), foram investidos R\$ 280.000,00 (duzentos e oitenta mil reais); no segundo (2005), R\$ 66.000,00 (sessenta e seis mil reais); e, no terceiro (2006), R\$ 100.000,00 (cem mil reais)”.<sup>28</sup> Porém, como pode se observar, foram

<sup>27</sup>LEAL, M.L.; LEAL, M.F. Enfrentamento do Tráfico de Pessoas: uma questão possível? In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Brasília: 2007. p.33.

<sup>28</sup>BRASIL *Relatório final de execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Secretaria nacional de Justiça, Ministério da Justiça. 1º ed. Brasília: 2010.

valores insignificantes para a dimensão do problema e do país. O I Plano foi responsável pela estruturação da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas composta por Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP's), implementados entre os anos de 2008 e 2009 nos estados do Acre, Goiás, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo, além de três Postos Avançados de Atendimento Humanizado aos Migrantes (PAAHM's) nos aeroportos de Belém, Rio de Janeiro e na Bahia.

Ressalta-se que os NETP's seriam responsáveis pela articulação e implementação da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas nos estados brasileiros. Os PAAHM visam garantir direitos humanos a migrantes em situação de violação de direitos, dos quais os migrantes em situação de solicitação de refúgio, migrantes em trânsito, pessoas em situação de tráfico e pessoas em situação de trabalho análogo à de escravo.

O I Plano Nacional contribuiu para o desenho da coordenação de políticas públicas pelo governo federal que, através da Secretaria Nacional de Justiça, articulou ações interministeriais, iniciando o debate sobre a importância da descentralização do enfrentamento ao tráfico de pessoas nos estados e municípios, fortalecendo a articulação intersetorial nos territórios.

O II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi instituído em 2011 e contou com a participação de diversos atores em sua elaboração. O plano permitiu avanços significativos para a implementação e fortalecimento da arquitetura responsável por articular as políticas públicas estratégicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas em todo território nacional. Foram implantados 12 NETP's (Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Brasília, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Ipouca -Pernambuco e no Rio Grande do Sul) e o quantitativo de núcleos passou de 6 para 17 em todo território nacional. O quantitativo de PAAHM's permaneceu com o mesmo quantitativo de cinco postos em todo território nacional (São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará, e Amazonas; no Pará).

Os comitês estaduais de enfrentamento ao tráfico de pessoas avançaram a partir da implementação do I e II Plano Nacional, implementados nos estados de Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba e Roraima.

Em relação ao controle social no âmbito do governo federal, ressalta-se a atuação do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP) que foi implementado em 2013 com o objetivo de articular as ações do poder público e sociedade civil para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Porém, desde a sua atuação, o CONATRAP não conseguiu obter grandes avanços, principalmente por se caracterizar como um espaço consultivo e por se configurar como comitê atrelado diretamente à Secretaria de Justiça em vez de uma paridade e equilíbrio na representação, o que inviabiliza consideravelmente a inserção das proposições apresentadas pela sociedade civil na definição das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Embora seja possível identificar a instituição de espaços de controle social para o monitoramento e avaliação das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, é notório o desmonte de tais espaços. É preciso compreender que a participação da sociedade civil nos conselhos e comitês deliberativos de políticas públicas têm sido, conforme a Constituição Federal de 1988, um espaço considerado estratégico para o controle social. Desde então, existiu uma proliferação de conselhos e comitês, ampliando ou restringindo, ao mesmo tempo, a participação efetiva da sociedade civil.<sup>29</sup>

Os resultados das ações de grupos e movimentos sob a égide de políticas participativas institucionalizadas por instâncias governamentais, também denominadas de participação institucionalizada, são contraditórios. De um lado, as demandas sociais são postas como direitos, abrindo espaço à participação via ações cidadãos. De outro, há, perdas, principalmente de autonomia dos movimentos, e o estabelecimento de estruturas de controle social de cima para baixo, das políticas governamentais para os movimentos sociais, o controle social se instaura, mas com sentido dado pelas políticas públicas, ainda que haja a participação cidadã no estabelecimento das normativas.

---

<sup>29</sup> GOHN, Maria da Glória. *Sociologia dos Movimentos sociais*. 2ª edição, Cortez. 2014, p. 54.

Apesar dos espaços de controle social representarem ações estratégicas, ao mesmo tempo retiram a capacidade de pressão dos representantes da sociedade civil seja pela carga burocrática de regras que sufocam e inviabilizam a participação qualificada de tais representantes seja pela verticalidade da gestão de cima para baixo por parte do poder público, que impõe a funcionalidade de tais espaços.

O acompanhamento dos organismos internacionais, em especial da UNODC se fez presente em toda condução da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, trazendo um foco na repressão ao crime organizado, indiretamente à migração e em algum momento assumindo a condução da política de enfrentamento, aparentemente deixando o governo brasileiro numa situação confortável de passageiro da política em vez de protagonista. A discussão sobre essa relação merece maior aprofundamento

## **O ATUAL CENÁRIO DO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL**

Há de se considerar outros elementos imprescindíveis para compreender criticamente os avanços e desmontes políticas de enfrentamento do tráfico de pessoas no Brasil. Para focar o momento específico conjuntural mundial e nacional de retomadas dos nacionalismos, avanço de regimes com traços fascistas, neocoloniais, neoliberais e reacionários, analisaremos em seguida algumas mudanças ocorridas na condução do enfrentamento ao tráfico de pessoas no governo Bolsonaro entre o anos de 2019 e abril de 2022.

A arquitetura do poder executivo a partir da reforma ministerial instituída pela Lei nº 13.844, de 18 de junho 2019, afetou consideravelmente a estrutura das instituições responsáveis pelo enfrentamento ao tráfico de pessoas, como a criação do “super” ministério com a junção da pasta da Justiça e a pasta da Segurança Pública, criando o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Além de proporcionar a junção das temáticas, o ministério também se apropriou da coordenação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que pertencia à estrutura extinta do Ministério do Trabalho. A atuação do CNIg foi crucial para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, violação de direitos humanos que é resultante das desigualdades que estimulam a

circulação de trabalhadores no mundo. A busca por oportunidades em outros territórios configura grande parte das motivações de pessoas vitimizadas para o tráfico de pessoas, na qual a ausência de oportunidades no país de origem é fator preponderante para a atuação das redes criminosas para o aliciamento para fins de trabalho escravo. Como destacado por Antunes:

O Século XXI, mais do que nunca, bilhões de homens e mulheres dependem de forma exclusiva do trabalho para sobreviver e encontram, cada vez mais, situações instáveis, precárias, ou vivenciam diretamente o flagelo do desemprego.<sup>30</sup>

O debate sobre a condição da (o) trabalhadora (o) migrante possibilitou a aprovação da Política Nacional de Imigração e Proteção ao(à) Trabalhador(a) Migrante em 2017, iniciativa que partiu de uma reação do CNIg à recusa do Brasil em ratificar a Convenção das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias.

O posicionamento do representante da ACNUR, Ngonlardje Mbaidjol, indica as possíveis causas para o Brasil não ter ratificado a convenção no ordenamento jurídico, sendo o primeiro a impossibilidade dos Estados cumprirem as exigências da convenção; outra argumentação refere-se ao fato de os Estados acusarem a convenção de incentivar a imigração irregular, acusação negada pela ACNUR; custos exacerbados com as responsabilidades geradas pela convenção; dificuldade de coordenação dos órgãos envolvidos e, conseqüentemente, o controle das ações referentes a convenção e, por último, o avanço da xenofobia, que compromete qualquer tentativa de garantir o direito de trabalhadores imigrantes.<sup>31</sup> A baixa adesão dos governos à convenção era objeto de preocupação, posto que a maioria dos países de grande atração de trabalhadores não havia ratificado, representada pelos países centrais e da semiperiferia:

Incidentalmente, até junho de 2014, transcorridos onze anos da entrada em vigor da Convenção em nível internacional, 47 Estados tinham-na ratificado, sendo

<sup>30</sup>ANTUNES, R. *O Privilégio da Servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 30

<sup>31</sup>CAMINO, M.E.M.B.; FONTANIVE, V.M. Tramitação da convenção internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias nos poderes executivo e legislativo. *Nota Técnica*, Câmara dos Deputados, julho de 2014.

África, América Latina e Ásia os continentes da maior parte dos países signatários, havendo, ainda, três Estados do Leste Europeu e um do Oeste Europeu/ Ásia (Turquia).<sup>32</sup>

Poucos países ratificaram a convenção, principalmente por esta buscar normatizar a proteção dos trabalhadores migrantes, pauta de resistência entre os países centrais. Sabe-se que a convenção é imprescindível, pois a irregularidade alimenta o mercado da superexploração dos imigrantes em situação irregular. Portanto, tal cenário de resistência à convenção alicerça-se na lógica de exploração capitalista, na qual as elites destes Estados-Nações concentram renda a partir da exploração de mão de obra imigrante.

O CNIg buscou implementar a Política Nacional de Imigração e Proteção ao (à) Trabalhador (a) Migrante como forma informal de ratificação da Convenção das Nações Unidas para Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias e garantir o reconhecimento do trabalhador à sua condição de migrante e prevenir situação de violação de direitos humanos, como por exemplo, o tráfico de pessoas.

Depois da nova organização de ministérios e o controle sobre o CNIg pelo “superministério” de justiça e segurança pública, o CNIg realizou 4 reuniões em 2019, 5, em 2020 e 6, em 2021. Durante a primeira reunião em 2019, o servidor da Coordenação do Conselho Nacional de Imigração, Sr. Luiz Alberto Matos dos Santos informou a nova configuração do CNIg que:

[...] passasse a fazer parte da estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública-MJSP, outra alteração informada se refere a nomenclatura, passando a ser Coordenação-Geral de Imigração Laboral-CGIL, explicou que essa Coordenação está subordinada ao Departamento de Migrações-DMIG, este por sua vez está subordinado a Secretaria Nacional de Justiça-SNJ.<sup>33</sup>

Além da alteração da nomenclatura de conselho para coordenação geral ficou perceptível que a política migratória ficou concentrada 80% no Ministério da Justiça e

<sup>32</sup>CAMINO; FONTANIVE, 2014, p. 12.

<sup>33</sup> CNIg. *Ata*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 1ª Reunião, mar. 2019.

Segurança Pública (MJSP) e 20% no Ministério das Relações Exteriores (MRE). Um dos efeitos negativos das mudanças, refere-se a tentativa de desmembrar o debate da migração do seu eixo central à garantia dos direitos aos trabalhadores migrantes. Atribuindo grande parte do debate às ações de repressão.

O período de crise sanitária da pandemia da COVID-19 resultou em diversas ondas e medidas de contenção da livre circulação de pessoas ora pelas medidas de distanciamento social ora pelas medidas de isolamento social de *lockdown*. As duas medidas serviram de suporte necessário para evitar a propagação do vírus em território nacional. Tais medidas sufocaram a economia e obstruíram, ao mesmo tempo, a circulação de pessoas, afetando os fluxos migratórios internacionais, devido às exigências sanitárias para acessar o país e a ele regressar.

É importante ressaltar que a migração sempre foi um direito incompleto. Equacionar o debate sobre direitos humanos e o universo migratório é repleto de complexidade em relação aos aspectos econômicos, políticos e sociais que estruturam as migrações. Nesse sentido, há que se considerar a incompletude dos direitos migratórios a partir do capital globalizado, quando há a distinção e assimetria na relação estabelecida entre os países denominados de “países da emigração” e “países da imigração”. Para Sayad,<sup>34</sup> a realidade dos países da emigração reflete-se a predominância de países pobres e com escassa oferta de trabalho formal. Contraditoriamente, os países da imigração são marcados pela escassez de mão-de-obra e com oferta excedente de trabalho assalariado e “mal assalariado”. Este contexto separa os países a partir de suas especificidades:

[...] o mundo desenvolvido, mundo da imigração e mundo do urbano, alimentar-se-ia do Terceiro Mundo, mundo da ruralidade (ou, mais exatamente, de menor industrialização e urbanização, mesmo se ele está sob um processo de desruralização intensa e anárquica) e mundo da emigração de longo curso, à distância e para além das fronteiras nacionais e não somente de emigração interna em direção às cidades locais, provenientes do êxodo rural (ou concomitantemente a esta emigração local e a este êxodo).<sup>35</sup>

<sup>34</sup>SAYAD, A. O retorno constitutivo da condição do imigrante. *Travessia*, Rio de Janeiro, Ano XII, 2000.

<sup>35</sup>SAYAD, 2000, p.8.

Os países e regiões centrais no sistema mundo utilizam-se dos migrantes dos países e regiões de periferia ora por levar suas empresas para onde tem mão de obra barata e abundante ora por estimular fluxos migratórios segundo seus interesses e necessidades. Os migrantes desses territórios são mantidos sob a égide da falta de perspectiva de vida e aguardam o momento para emigrar.

A complexa relação entre migração e soberania territorial limitou as garantias promulgadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos ao pactuar que “Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado; Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”. Ou seja, a prerrogativa de controle e legitimação do direito à migração internacional nos Estados-Nações, ou seja, o direito de permanecer no país receptor é subordinado à defesa da soberania territorial.

O Escritório da ONU Contra Crimes e Drogas (UNODC)<sup>36</sup> reforçou que a intensificação das barreiras sanitárias fronteiriças com o objetivo de conter o contágio da COVID-19 também poderia incentivar a clandestinidade e, conseqüentemente, o tráfico de pessoas. Ao mesmo tempo, a COVID-19 afeta a capacidade das autoridades estatais e das organizações não-governamentais em fornecer serviços essenciais às vítimas desse crime. Mais importante ainda, a pandemia exacerbou e trouxe à tona as desigualdades econômicas e sociais sistêmicas e profundamente entrenchadas, que estão entre as principais causas do tráfico de pessoas.

O acirramento das desigualdades favoreceu um cenário fértil para o aliciamento para o trabalho análogo à escravidão e servidão. A situação de vulnerabilidade social estimula o tráfico de pessoas, haja vista que existe uma demanda de pessoas excluídas socialmente, sem acesso a mínimos sociais de direitos básicos que garantam a dignidade humana.

A vulnerabilidade social ao tráfico de pessoas está associada à violação de direitos humanos, em especial de direitos econômicos, sociais e culturais. Esses direitos estão previstos na Constituição Federal de 1988, no capítulo sobre direitos

<sup>36</sup> UNODC. *Impacto da pandemia covid-19 no tráfico de pessoas*. Disponível em: [HTMSS\\_Thematic\\_Brief\\_on\\_COVID19\\_-\\_PG.pdf](https://www.unodc.org/pt/publicacoes/tematicos/HTMSS_Thematic_Brief_on_COVID19_-_PG.pdf) (unodc.org). Acesso em: 14 de abril de 2022.

fundamentais, como exemplo, podemos citar o direito à educação, saúde, moradia, alimentação, emprego, renda, lazer e cultura.<sup>37</sup>

Na verdade, a violação de direitos inicia com a falta de acesso a serviços essenciais para que um indivíduo possa se desenvolver plenamente. Com a ausência dos direitos sociais, econômicos e culturais e a falta de acesso a bens e serviços, há o agravamento da situação de vulnerabilidade e a violação de outros direitos fundamentais. Tal contexto se agrava a partir crise sanitária da COVID-19 devido à crise econômica, social e política que o país enfrenta, elevando o índice de desemprego e o desamparo dos direitos sociais, golpeados arduamente com:

As múltiplas e continuadas contrarreformas da previdência, a flexibilização de contratos de trabalho, o crescente desemprego e os cortes nos orçamentos da saúde, da assistência social, das ciência e tecnologia, da educação, e da cultura promoveram um ajuste econômico-social continuado, com regularidade e voracidade assustadoras.<sup>38</sup>

O acirramento das desigualdades e a ausência de uma rede de proteção social que garantisse os mínimos sociais resultaram em terreno fértil para a atuação das redes criminosas do tráfico de pessoas no Brasil. Isso fica claro com o aumento do número de denúncias sobre tráfico de pessoas registradas no Disque 100 que passou de 159 no ano de 2018, para 301 no período de janeiro de 2020 a junho de 2021. O trabalho escravo também apresentou elevação dos números de trabalhadores resgatados, que passaram de 942, em 2020, para 1.937, em 2021.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> MIRANDA, A. et. al. *Cidadania, Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas*: Manual de promotora legais Populares. OIT. Brasil, 2009. p. 17.

<sup>38</sup> GRANEMANN, S. Crise econômica e a Covid-19: rebatimentos na vida (e morte) da classe trabalhadora brasileira. *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 19, 2021, p. 4.

<sup>39</sup> SAKAMOTO, L. Resgates de escravizados já batem os de 2020 e ganham a cara da pandemia. Brasil de Fato. Disponível em: Leonardo Sakamoto: "*Resgates de escravizados já* | Direitos Humanos (brasildefato.com.br). Acesso em: 20 de abril de 2022.

Para o Relatório Nacional sobre tráfico de pessoas (2017-2020), a UNODC entrevistou 15 representantes da sociedade civil e do poder público de todas as regiões para compreender o enfrentamento ao tráfico de pessoas entre os anos de 2017 e 2020 e ressalta a preocupação de dois representantes da sociedade civil:

Estamos trabalhando com a política da fome, da assistência alimentar, a que ponto chegamos. (...) Isso já tinha superado desde os anos 90... E voltou agora. Trabalhando na emergência, entregando cestas básicas. (Relato da representante da sociedade civil, Centro-oeste).<sup>40</sup>

Com a pandemia, todos os problemas, todas as lacunas, todas as deficiências, tudo isso acaba sendo exacerbado. Problemas que já existiam agora é exacerbado. Problemas de documentação, burocracia, postos não dão conta, na pandemia multiplica isso. A demanda aumentou. No caso do tráfico, as pessoas estão mais vulneráveis, vivendo de auxílio emergencial, famílias inteiras desempregadas, inflação, tudo vai piorar. Uma realidade que não víamos há muito tempo, como nos anos 80.<sup>41</sup>

A ausência de estratégias que garantam o funcionamento das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas diante do avanço das medidas de isolamento e distanciamento social, impossibilitou a identificação e assistência às vítimas, além, é claro, da prevenção desta grave violação de direitos.

A fragilidade da atuação da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas é outro ponto bastante delicado. As dificuldades enfrentadas pelos núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas, Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM), do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP) e dos comitês estaduais significaram o retrocesso das iniciativas tímidas adotadas pelo Brasil para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

---

<sup>40</sup> UNODC. *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2017 a 2020*. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021.

<sup>41</sup> UNODC, 2021. p. 68.

A situação orçamentária da prevenção ao tráfico de pessoas foi bastante delicada no governo Bolsonaro, que reduziu o orçamento em 2019 de R\$639.250 (\$123.070) para R\$443.840 (\$85.450). O CONATRAP permaneceu funcionando de forma limitada, reunindo-se, no ano de 2020, de forma virtual para eleger os novos representantes da sociedade civil. O Comitê continua a apresentar inúmeras problemáticas em sua configuração e competência, como a predominância do perfil apenas consultivo e não deliberativo, além prevalência dos órgãos federais e pouca representatividade da sociedade civil.<sup>42</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inoperância do CONATRAP reflete o atual desmonte dos espaços de democracia participativa no governo Bolsonaro, que esvazia os espaços de controle social e inviabiliza a governança democrática, tão necessária para o acesso e participação da população na gestão das políticas públicas no Brasil.

A ausência de governança democrática resultará na descoordenação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Tal realidade fica evidente com a ausência de uma agenda nacional envolvendo a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, deixando a cargo dos governos municipais e estaduais a realização de ações de combate ao crime.

Levar o enfrentamento ao tráfico de pessoas até as últimas consequências implicaria em garantir direitos plenos no lugar de origem e direitos plenos aos migrantes no lugar do destino combinado com um intenso combate ao trabalho escravo e garantia de direitos trabalhistas. Toda e qualquer outra política de enfrentamento é uma forma de manter o trabalho escravo e superexploração funcionando, até reforçando-os.

O verdadeiro enfrentamento ao tráfico de pessoas passa, fundamentalmente, pelas políticas migratórias dos Estados Nações: desde a conceituação até a identificação e as estratégias de enfrentamento. Porém, a lógica colonial da formação dos Estados-Nações e sua funcionalidade para o sistema capitalista mundial geram políticas migratórias que são origem e causa do tráfico de pessoas. As disputas em torno de políticas de enfrentamento ao tráfico

---

<sup>42</sup>EMBAIXADA E CONSULADOS DOS EUA NO BRASIL. *Relatório sobre o Tráfico de Pessoas 2021* – Brasil. Disponível em: Relatório sobre o Tráfico de Pessoas 2021 - Brasil - Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil (usembassy.gov). Acesso em: 20 abr. 2022.

parecem ocorrer na margem da realidade concreta, chamando atenção para a opinião pública, desviando o foco das políticas que efetivamente podem fazer uma diferença, mas que, ao mesmo tempo, ou justamente por isto, questionam e impactam nas estruturas do sistema capitalista mundial colonial. Pequenos avanços no núcleo duro das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas são atacados e deformadas pelas forças reacionárias e liberais, porém, surgirão novamente pela lógica da contradição e movimentos de resistência. A grande questão é saber escolher o campo de batalha certo: o espaço política institucionalizada de enfrentamento ao tráfico de pessoas ou as lutas em torno de expressões latentes da questão social,<sup>43</sup> o trabalho escravo e a exploração de migrantes.

## REFERÊNCIAS

### Obras Gerais

ANTUNES, R. *O Privilégio da Servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. *Relatório final de execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Secretaria nacional de Justiça, Ministério da Justiça. 1º ed. Brasília: 2010.

CAMINO, M.E.M.B.; FONTANIVE, V.M. Tramitação da convenção internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias nos poderes executivo e legislativo. *Nota Técnica*, Câmara dos Deputados, julho de 2014.

CNIG. *Ata*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 1ª Reunião, mar. 2019.

CORBIN, H. Remessas monetárias e não monetárias: fluxos de integração em políticas de desenvolvimento na América Latina. *Papers NAEA*, 324, 2013.

EMBAIXADA E CONSULADOS DOS EUA NO BRASIL. *Relatório sobre o Tráfico de Pessoas 2021 – Brasil*. Disponível em: Relatório sobre o Tráfico de Pessoas 2021 - Brasil - Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil (usembassy.gov). Acesso em: 20 abr. 2022.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOHN, Maria da Glória. *Sociologia dos Movimentos Sociais*. 2º ed. São Paulo: Cortez, 2014.

<sup>43</sup>PEREIRA, P. Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania. *Temporalis*, Revista da ABEPSS, Brasília, v. 2, n. 3, 2001.

GRANEMANN, S. Crise econômica e a Covid-19: rebatimentos na vida (e morte) da classe trabalhadora brasileira. *Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro*, v. 19, p. 1-12, 2021.

HAZEU, M. (coord.). *Pesquisa Tri-nacional sobre tráfico de mulheres do Brasil e da República Dominicana para o Suriname: uma intervenção em rede*. Belém: Sodireitos, 2008. 200p.

HAZEU, M. Políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas: a quem interessa enfrentar o tráfico de pessoas? In: SNJ. *Política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Brasília: SNJ, p. 19-26, 2008.

HAZEU; M; SILVA; L.I. Tráfico para trabalho escravo na prostituição: do Brasil para Suriname, os conceitos viajam juntos. *REMHU*, Brasília, ano XVI, n 31, p. 504-513, 2008.

KLEIN, H. Migração internacional na história das Américas. In: FAUSTO, B. *Fazendo a América*, São Paulo: Edusp, p. 13-32, 1999.

LEAL, L; LEAL, M.F (coord.). *Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil*. Brasília: Cecria, 2002.

LEAL, M.L; LEAL, M.F. Enfrentamento do Tráfico de Pessoas: uma questão possível? In: BRASIL.MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Brasília, 2007. p. 27-34.

LOWY, M. *A extrema-direita: um fenômeno global*. Disponível em: [//racismoambiental.net.br/2019/01/21/a-extrema-direita-um-fenomeno-global-por-michael-lowy/](http://racismoambiental.net.br/2019/01/21/a-extrema-direita-um-fenomeno-global-por-michael-lowy/). Acesso em: 10 out. 2021.

MBEMBE, Achille. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte”. *Revista Arte e Ensaio*: Rio de Janeiro, n. 32, p. 122-154, dez. 2016.

MILESI, R; MARINUCCI, R. Migrações contemporâneas: Panorama, desafios e prioridades. In: BRASIL. *Mercosul e as Migrações: os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração*. Ministério do Trabalho, Brasília, 2008.

MIRANDA, A. et. al. *Cidadania, Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: Manual de Promotoras Legais Populares*. OIT. Brasil, 2009. 75p.

MORAES A. L. Z. de. A formação da política migratória brasileira: da colonização ao estado novo. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS – Volume Especial*, p 143-164, 2014.

OLIVEIRA, L. *O Brasil dos imigrantes*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

ONU. *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças*. Palermo: ONU, 2000.

PEREIRA, P. Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania. *Temporalis*, Revista da ABEPSS, Brasília, v. 2, n. 3, p. 51-61, 2001.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina In. Lander, E. *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLASCO, 2005. p. 116-142.

RAMOS, A. et. al. *Regulamento da nova lei de migração é contra legem e praeterlegem*. In: Boletim de Notícias Conjur Online, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 10 out. 2021.

SAKAMOTO, L. Resgates de escravizados já batem os de 2020 e ganham a cara da pandemia. *Brasil de Fato Online*. São Paulo, 7 out. 2021. Disponível em: Leonardo Sakamoto: "*Resgates de escravizados já* | Direitos Humanos (brasildefato.com.br). Acesso em: 20 abr. 2022.

SASAKI, E.M.; ASSIS, G.O. Teorias das migrações internacionais. *Anais do XII Encontro Nacional da ABEP* 2000. Caxambu, 2000. 19p.

SAYAD, A. O retorno constitutivo da condição do imigrante. *Travessia*, Rio de Janeiro, Ano XII, 2000.

UNODC. *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: dados 2017 a 2020*. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasília, 2021. 88p.

UNODOC. Impact of the COVID-19 pandemic on trafficking in persons Preliminary findings and messaging based on rapid stocktaking. Viena, s/d. 4p. Disponível em: [HTMSS\\_Thematic\\_Brief\\_on\\_COVID19\\_-\\_PG.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2021/04/HTMSS_Thematic_Brief_on_COVID19_-_PG.pdf) (unodc.org). Acesso em: 14 abr. 2022.

Recebido em:06/05/2022 – Aprovado em: 04/08/2022