



**Mapeamento dos procedimentos, formulários, fluxos e sistemas de
compatibilização de dados atualmente existentes e usados por Núcleos e Postos de
Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.¹**

Brasília-DF, 2013

¹ Documento Extraído do Produto 1 da Consultoria técnica especializada pela consultora *Verônica dos Anjos* no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica Internacional BRA-11-X63

Presidenta da República:

Dilma Vana Rousseff

Ministro de Estado da Justiça:

José Eduardo Cardozo

Secretário Nacional de Justiça:

Paulo Abrão Pires Júnior

Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação

Diretora:

Fernanda Alves dos Anjos

Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Coordenadora:

Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira

Consultora responsável:

Verônica dos Anjos

Apoio Técnico:

Tatiana Tutida Ribeiro Corrêa
Lucicleia Souza e Silva

Mapeamento dos procedimentos, formulários, fluxos e sistemas de compatibilização de dados atualmente existentes e usados por Núcleos e Postos, identificando suas potenciais sinergias e limitações.

O mapeamento teve como objetivo um levantamento de práticas e ferramentas utilizadas pelas equipes dos N&P para realizar o atendimento às pessoas em situação de tráfico de pessoas. Considerando-se a multiplicidade de contextos políticos e sociais dos estados brasileiros, somada à pouca experiência acumulada por parte da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas quando comparada às políticas de assistência, de saúde, educação etc, a elaboração de formulários harmonizados, fluxos, procedimentos e protocolos de atendimento se tornou um grande desafio. A rede de N&P, por sua vez, estava em fase de aprofundamento das relações entre equipes e discussão sobre suas práticas de trabalho.

O desenvolvimento de seu conteúdo foi organizado assim:

Estado da Arte – com a descrição da situação encontrada nos Núcleos e Postos já estabelecidos e os que estavam em fase de implementação.

Fluxos de Atendimento e Encaminhamento – onde foi apresentada a metodologia utilizada pelos Núcleos e Postos no que se refere ao recebimento de vítimas e seu encaminhamento à rede de encaminhamento.

Procedimentos – onde foram descritas as medidas adotadas pelos Núcleos e Postos ao receber, atender e encaminhar as vítimas.

Acompanhamento/monitoramento – com os procedimentos adotados para acompanhar/monitorar os casos.

Análise dos Formulários – contendo a avaliação dos formulários utilizados pelos Núcleos e Postos para atendimento, que resultou em uma análise comparada entre os mesmos com o objetivo de identificar a capacidade de cada instrumento traduzir o caso nos campos encontrados.

Formas de Registro – onde foram apresentadas as formas que os Núcleos e Postos adotaram para registrar os casos, procedimentos, práticas diárias, relatórios e documentos.

Metodologia de coleta

Foram coletados os formulários de atendimento e relatórios de atividades. Para a identificação de procedimentos, fluxos e sistemas de compatibilização de dados foram feitas entrevistas telefônicas com os membros das equipes buscando identificar quais práticas estavam sendo adotadas.

Para ter acesso aos instrumentos em uso, foram feitos contatos telefônicos e por e-mail para as coordenações dos Núcleos e Postos. Os contatos foram repassados pela CETP. Os telefonemas serviram também como ferramentas de apresentação do trabalho da consultoria, bem como para compreender como a rotina de trabalho estava sendo desenvolvida.

Portanto, duas estratégias de coleta foram empregadas: (i) solicitação de documentos orientadores, relatórios, instrumentos e quaisquer outros utilizados; (ii) entrevista em profundidade. As entrevistas foram realizadas por telefone ou Skype, totalizando 25. Com algumas equipes, foi necessário contatar as mesmas pessoas algumas vezes. O número de contatos era relativo à capacidade dos entrevistados de prover respostas substanciais ao que estava sendo perguntado. Em alguns casos, os entrevistados pediram para retornar ao ponto perguntado em momento futuro para que pudessem identificar suas práticas, e em seguida dar respostas mais concretas. A entrevista tinha a finalidade de complementar, esclarecer e apresentar as rotinas de trabalho, o fluxo de atendimento de casos, a composição das equipes, a realidade local, e outros assuntos correlatos.

Portanto, a análise demandada pelos termos do Produto 1 teve como base o instrumental dos N&P, como também a perspectiva qualitativa da prática profissional das equipes. Com isso, a compreensão da dinâmica local de cada N&P foi sendo desenhada a partir da realidade daquele momento.

Interlocutores entrevistados

1. Thaisa Costa – Técnica do Núcleo de Alagoas
2. Katiúscia Silva Pinheiro Amaral – Coordenadora do Núcleo do Amapá
3. Michelle Campbell – Coordenadora do Núcleo do Amazonas
4. Cristiano Chixaro – Técnico do Núcleo do Amazonas
5. Raimundo Edson – Técnico do Posto de Itacoatiara/Amazonas
6. Francisca Elizabeth Nascimento de Souza – Técnica do Posto da Rodoviária de Manaus/Amazonas
7. Francisco Jorge Amorim Dias – Técnico do Porto Fluvial da Ceasa/Amazonas
8. Márcia Santos da Silva – Técnica do Posto da Rodoviária de Manacapuru/Amazonas
9. Núbia – Técnica do Posto do Terminal Hidroviário de Parintins/Amazonas
10. Luzia Mascarenhas de Almeida – Coordenadora do Núcleo da Bahia
11. Lívia Maria Xerez de Azevedo – Coordenadora do Núcleo/Posto do Ceará
12. Marta Helena da Silva Santos – Coordenadora do Núcleo do Distrito Federal
13. Beth Fernandes – Psicóloga do Centro de Referência de Goiânia
14. Nelma Pontes – Coordenadora do Núcleo de Goiás
15. Flávia Gotelip – Técnica do Núcleo de Minas Gerais
16. Odilene Andrade Mota – Coordenadora do Núcleo/Posto do Pará
17. Stella Maris Machado Natal – Coordenadora do Núcleo do Paraná

18. Jeanne de Aguiar Pinheiro de Souza – Coordenadora do Núcleo de Pernambuco
19. Graziella Rocha – Coordenadora do Núcleo do Rio de Janeiro
20. Augusto Eduardo Moreira Valentim – Coordenador do Posto do Rio de Janeiro
21. Alexia Meurer – Coordenadora do Núcleo do Rio Grande do Sul
22. Juliana Armede – Coordenadora do Núcleo de São Paulo
23. Adriana Aparecida Mazagão – Técnica do Núcleo de São Paulo
24. Regina Geraldeli – Coordenadora do Posto do Aeroporto Internacional de Guarulhos
25. Ofélia Ferreira da Silva – pesquisadora do ICMPD

Instrumentos coletados

Foram coletados formulários de registro de casos e relatórios. Os instrumentos utilizados pela rede de N&P ETP disponibilizados revelaram que uma parcela considerável do trabalho dessas equipes não era registrada e tampouco sistematizada em processos de trabalho. Por essa razão, foram disponibilizados apenas esses instrumentos. Sistemas de compatibilização de dados não foram encontrados, mesmo porque não havia banco de dados virtual. O registro era feito manualmente em papel, com exceção do Posto do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, que implantou seu formulário em formato Access.

Considerações

O contato com as equipes técnicas para levantamento das informações e documentos necessários foi um grande desafio. Os profissionais estavam em processo de organização de suas práticas e rotinas, de maneira mais individual do que coletiva nas dimensões intra e inter equipes. Isso significava que o trabalho tinha um caráter majoritariamente empírico, ou seja, havia pouco espaço para produção de reflexões. Foi identificada uma lacuna na compreensão de seus procedimentos de trabalho institucionalizados. Grosso modo, a prática definia os processos de trabalho, e assim a dinâmica de trabalho era o resultado de experimentações.

O produto demandava o mapeamento de procedimentos, formulários, fluxos e sistemas de compatibilização de dados em uso. No entanto, foram encontrados somente formulários e relatórios, como instrumental organizado da rede. Os procedimentos e fluxos foram compreendidos nas entrevistas. O relato oral das rotinas de trabalho colaborou com a construção desses processos. Contudo, grande parte dos entrevistados dos N&P não havia desenvolvido, de forma organizada e planejada, seus processos de trabalho. As entrevistas, então, serviram para desenhar essas práticas em conjunto com a pessoa entrevistada. Foi um processo dialético. De um lado a narrativa da experiência e de outro a meta de organizá-la para atender a proposta do produto.

A elaboração do mapeamento serviu como base para a produção do Produto 3, que demandava a apresentação de protocolo de atendimento e formulário harmonizado de registro de casos. As entrevistas foram eficazes na identificação do contexto e das práticas das equipes, fator fundamental para a construção do conteúdo do protocolo de atendimento. Os formulários e relatórios dos N&P compõem o retrato da demanda que deve ser registrada. Assim, o

formulário produzido deve refletir o perfil do trabalho especializado de atendimento dos casos de tráfico de pessoas.

Mapeamento elaborado

INTRODUÇÃO

Esse documento se constitui como o Produto 1 da consultoria da Secretaria Nacional de Justiça/ Ministério da Justiça para a contratação de consultoria técnica especializada para a condução e facilitação do processo de harmonização dos protocolos de atendimento e coleta de dados de Núcleos e Postos de ETP, e mapeamento das redes de atendimento em nível federal, estadual e municipal.

O Produto 1 é assim definido: Mapeamento dos procedimentos, formulários, fluxos e sistemas de compatibilização de dados atualmente existentes e usados por Núcleos e Postos, identificando suas potenciais sinergias e limitações.

Esse trabalho tem como objetivo um levantamento sobre as práticas e ferramentas utilizadas pelas equipes dos Núcleos e Postos para realizar o trabalho de atendimento às vítimas. Assim, foram coletados os formulários de atendimentos, relatórios de atividades e outros documentos relacionados a esse objetivo. Para a apreensão dos procedimentos adotados, foram feitas entrevistas telefônicas com os membros das equipes buscando identificar quais práticas são adotadas.

O trabalho desenvolvido para a realização do Produto 1 se configurou prioritariamente em levantamento de informações com o objetivo de produzir uma análise do fluxo de recebimento e encaminhamento de vítimas dos Núcleos e Postos de ETP.

As ferramentas metodológicas utilizadas foram entrevistas telefônicas e análise documental. Com relação às entrevistas telefônicas, essa é uma técnica de coleta de dados recorrentemente utilizada por surveys/pesquisas de opinião. Em ambos, o objetivo é produzir uma análise quantitativa, que, em geral, resulta de um roteiro fechado de perguntas.

Como ponto de partida, é preciso apresentar as concepções adotadas nesse documento sobre cada item desse produto. Portanto, abaixo, serão discutidos os significados² de: *procedimento*, *formulário*, *fluxos* e *sistema de compatibilização*, que norteiam todo o trabalho. Essas expressões são amplamente discutidas na literatura geral de gestão de processos.

“Procedimento” foi adotado como uma tarefa a ser executada para que um objetivo se realize. No caso do atendimento às vítimas de tráfico de pessoas, o objetivo, que pode também ser chamado de atividade, será contemplado desde que uma série de procedimentos seja realizada. Então, o atendimento é composto por diversos procedimentos, levados a cabo pela equipe técnica.

“Formulário” significa um instrumento de coleta de informações que pode ser impresso ou virtual. Ele pode ser dividido em partes/seções para facilitar a organização das informações. Seu preenchimento deve ser feito pelo profissional do atendimento por meio de perguntas ou observação. Há ainda formulários de autopreenchimento, entregues ao usuário do serviço. Nos Núcleos e Postos, os formulários são utilizados para colher informações sobre a vítima e sobre o caso, e são chamados de formulários de atendimento, que são preenchidos pelos profissionais que estiverem realizando o atendimento.

“Fluxo” é, literalmente, traduzido como volume por unidade de tempo, ou seja, o movimento de passar de um lugar para outro. Quando se utiliza a expressão fluxo em referência ao atendimento de pessoas, o objetivo é descrever o movimento do conjunto de procedimentos executados para realizar o

² As definições nessa seção apresentadas são originárias dos debates produzidos por autores referências nesse campo, que são: Thomas Daveport, Peter Keen e Nigel Slack.

atendimento. Dessa maneira, o fluxo do atendimento se inicia na chegada da pessoa ao serviço de atendimento e se estende até sua saída do serviço. No caso do fluxo de atendimento de vítimas de tráfico de pessoas, está sendo considerado o conjunto de instituições que funcionaram como “porta de entrada”, como também as instituições que funcionaram como “porta de saída”, para as quais as vítimas foram encaminhadas. Em síntese, para os fins desse trabalho, por fluxo de atendimento se adotou o movimento de entrada e saída de vítimas dos Núcleos e Postos de ETP.

No caso dos “sistemas de compatibilização de dados”, primeiramente, deve-se compreender o sentido de sistema, que pode ser entendido como um mecanismo formado por elementos diferentes com funções diferenciadas, que interagem entre si e com meio externo. Um sistema, assim, é um mecanismo empregado para se chegar a um fim determinado. Como exemplo, pode-se pensar nos sistemas de esgotamento sanitário das cidades, que é formado por uma multiplicidade de dutos com funções diferenciadas, cuja missão é levar os detritos a um lugar específico.

Analogamente, um sistema de compatibilização de dados é compreendido como uma ferramenta formada por elementos distintos utilizados para tornar dados de origem e natureza diversas compatíveis ou inelegíveis. Portanto, o sistema de compatibilização de dados permitiria a produção de análises dos dados provenientes dos casos de tráfico de pessoas de fonte e natureza diferenciadas.

Para facilitar a compreensão, esse trabalho está organizado em sete partes. Cada parte corresponde a um dos objetos apresentados na descrição do produto. Dessa forma, a leitura e compreensão do documento serão facilitadas.

Partes do documento:

Estado da Arte – foi descrito a atual situação dos Núcleos e Postos em fase de estruturação.

Fluxos de Atendimento e Encaminhamento – foi apresentada a metodologia utilizada pelos Núcleos e Postos no que se refere ao recebimento de vítimas e seu encaminhamento à rede de referenciamento de ETP. De maneira generalizada, serão identificadas as instituições pelas quais as vítimas chegam aos Núcleos e Postos, bem como, aquelas que recebem as mesmas.

Procedimentos – descreveu quais medidas são adotadas pelos Núcleos e Postos ao receber, atender e encaminhar as vítimas.

Acompanhamento/monitoramento – se encontram os procedimentos adotados para acompanhar/monitorar os casos.

Análise dos Formulários – serão analisados os formulários utilizados pelos Núcleos e Postos para atendimento, de maneira a produzir uma análise comparada entre os mesmos com o objetivo de identificar a capacidade de cada instrumento traduzir o caso nos campos encontrados.

Formas de Registro – serão indicadas discutidas as formas que os Núcleos e Postos adotaram para registrar os casos, procedimentos, práticas diárias, relatórios, e documentos.

Considerações – serão apresentadas considerações sobre todo o trabalho pesquisado e estudado para a realização do Produto 1.

Estado da Arte

O estado da arte compreende a situação atual de Postos e Núcleos que não participaram da análise devido ao processo de implementação pelo qual estão passando, como também pela impossibilidade de contato com a equipe. Assim, serão apresentadas as unidades em estruturação, e, em seguida, aquelas cujo contato não se realizou.

Núcleos em processo de estruturação

Alagoas

A equipe é formada de um assistente social, um advogado e um psicólogo, porém o trabalho de atendimento de vítimas ainda não foi iniciado. Devido ao processo de implementação do Núcleo, a equipe se concentra no trabalho de sensibilização de atores chave e membros da Rede ETP. Não foram desenvolvidos formulários de atendimento.

Amapá

Não há equipe formada, apenas a coordenação do Núcleo. Não foram desenvolvidos formulários de atendimento. Esse Núcleo está em uma fase mais preliminar, pois ainda está organizando o espaço de funcionamento e tomando as medidas necessárias para sua atuação.

Distrito Federal

Esse Núcleo já possui um espaço físico de atuação e está em processo de organização da Rede ETP por meio de encontros presenciais nas Regiões Administrativas do Distrito Federal. Sua equipe é composta pela coordenadora e uma assistente social. O Comitê Distrital de ETP já está organizado, com oficialização prevista para fim de setembro. Estão sendo elaborados materiais de informação e divulgação. O Núcleo terá o papel de articular e promover a política distrital e realizar os atendimentos às vítimas. Não foram desenvolvidos formulários de atendimento.

Minas Gerais

Não há equipe formada, apenas a coordenação do Núcleo. Sua inauguração está prevista para outubro. A coordenação do Núcleo está em processo de elaboração do formulário de atendimento com base no formulário harmonizado apresentado pela Coordenação Nacional de ETP. Está sendo também construído um banco de dados virtual. Com relação à Rede ETP, estão em processo de sensibilização de parceiros por meio de reuniões técnicas com atores locais. Mesmo não estando em funcionamento oficial, algumas demandas já chegaram provenientes dessas sensibilizações. O Programa Estadual de ETP já foi criado, fato que oferece uma base de apoio ao trabalho do Núcleo. O conteúdo do instrumento normativo que regerá tanto o Comitê Estadual quanto o Plano Estadual está sendo elaborado em conjunto pelos membros que integrarão o Comitê. Em síntese, a coordenação está realizando atividades prévias à oficialização do Núcleo que são estratégicas para o seu funcionamento, bem como, para a concretização de um trabalho em rede.

Paraná

A equipe conta com dois estagiários de direito e a coordenação do Núcleo. Já possuem termos de cooperação com outras Secretarias, e com o Batalhão de Fronteira, que são dois pontos importantes para a consolidação da política

estadual de ETP. Não foram desenvolvidos formulários de atendimento. O processo de implementação do Núcleo encontra-se em uma fase insipiente.

Rio Grande do Sul

Não há equipe formada, apenas a coordenação do Núcleo. Não foram desenvolvidos formulários de atendimento. O núcleo participará do Comitê de Atenção ao Migrante, ao Refugiado, aos Apátridas e as Vítimas do Tráfico de Pessoas (COMIRAT), que é estadual e mais amplo porque cuidará de imigração/migração, trabalho escravo e tráfico de pessoas. Isso significa que o estado não terá o Comitê de Estadual de ETP como nos demais estados. A inauguração do Núcleo está prevista para novembro.

Posto em processo de implementação

Itacoatiara – Amazonas

O Posto funciona com apenas um servidor público do município para prestar informações. Não há equipe técnica, nem atendimentos.

Unidades sem contato

Núcleos e Postos – Acre

Fluxos de atendimento e encaminhamento

Esta seção apresenta uma visão ampla de como os casos são recebidos e encaminhados nos Núcleos e Postos de ETP.

Em geral, os casos chegam aos Núcleos por meio de encaminhamento dos membros da Rede de ETP e Comitês Estaduais. São as instituições membros da rede e do Comitê Estadual os principais atores para a formatação do fluxo de recebimento e encaminhamento de vítimas. Na maioria dos estados, as instituições se repetem, são elas: Ministério Público estadual e federal, polícias federais e estaduais, Secretaria de Trabalho, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, Secretaria de Saúde, serviços e equipamentos públicos, conselhos Municipais e Estaduais, abrigos para pessoas em trânsito e ONGs.

A composição da Rede, e, por consequência, o fluxo de recebimento e encaminhamento dependem da capacidade de articulação e sensibilização sobre o tema dos Núcleos e Comitês Estaduais, ou seja, o fluxo se constrói com base nessa relação. Assim, é evidente que quanto maior a articulação entre essas instituições, melhor será a capacidade de encaminhamento. Portanto, esse é um ponto central para a política de ETP.

Existem atores que, devido à natureza de seu trabalho social, são com mais facilidade sensibilizados e se tornam parceiros imediatos, como é o caso das Secretarias de Assistência Social, Justiça e Direitos Humanos, e órgãos ligados à defesa dos direitos de grupos específicos, como mulheres, crianças e jovens. Os serviços de denúncias anônimas também são atores importantes para o fluxo porque podem tanto encaminhar demandas para os Núcleos e Postos como receber demandas dos mesmos.

No atendimento às vítimas, foi ressaltada a escassez de serviços especializados no atendimento de transexuais e travestis, o que repercute na Rede, dificultando o encaminhamento desses casos.

De maneira geral, os encaminhamentos são realizados por meio de ofícios, contato telefônico e e-mail. Alguns optam por enviar somente ofício por ser um instrumento oficial. Há casos em que os encaminhamentos são feitos por contato telefônico, e outros por e-mail. Há equipes que utilizam mais de uma forma de encaminhamento. A formalidade ou informalidade do encaminhamento produz uma resposta no mesmo grau das instituições que recebem as vítimas. Portanto, quando o encaminhamento for realizado por ofício, é esperado um retorno da instituição pelo mesmo meio, e assim por diante.

Casos interessantes

O Posto do Rio de Janeiro organizou o fluxo de recebimentos e encaminhamentos de vítimas por meio de reunião com toda a equipe do atendimento, utilizando dinâmicas de grupo voltadas para esse fim. Esse exercício resultou em procedimentos consensuados e acordados sobre o fluxo de casos, adotados por toda equipe.

O Núcleo de Goiás desenvolveu uma relação mais madura com a rede, resultante da experiência iniciada em 2008 quando a temática estava sendo coordenada pelo Ministério Público. O Núcleo também tem como prática a notificação dos casos atendidos se for solicitado pela vítima. Quando recebem denúncias ou tomam conhecimento de algum caso, da mesma maneira, notificam as autoridades competentes.

O Núcleo do Amazonas faz parte do Departamento de Direitos Humanos da Secretaria de Estado de Justiça. Além do atendimento a vítimas, coordenação/articulação da política estadual, ele ainda consegue inserir a temática de tráfico de pessoas na agenda de direitos humanos, por meio de palestras, material informativo e atividades de sensibilização sobre a temática. Nesse sentido, sua inserção no Departamento gerou uma ampliação da atuação do Núcleo favorável ao enfrentamento do tráfico de pessoas.

Procedimentos

Esta seção trata das formas como o atendimento é conduzido, ou seja, sobre quais procedimentos são adotados no atendimento dos casos. Essa parte do levantamento se configurou como um desafio. Vale esclarecer que “procedimentos” podem ser observados em todas as atividades de trabalhos das equipes. Nessa seção, especificamente, o objeto de observação são as práticas adotadas no primeiro atendimento, para registrar e relatar os atendimentos e no preenchimento dos formulários no atendimento das vítimas.

Ao fazer contato com as equipes dos Núcleos e Postos, foi possível observar que essas equipes não desenvolveram uma análise crítica amadurecida de sua prática. A diversidade de percepções sobre o papel a ser desempenhado por cada um, em boa medida, é influenciada pelas limitações de equipe, de estrutura e também pela (in)capacidade de manter relações institucionais uns com os outros, e com a rede de referenciamento. O quantitativo de atendimentos realizados pelos Núcleos é pequeno, fato que também influencia na construção de procedimentos relacionados ao atendimento.

No caso das relações institucionais, a relação que os Núcleos e Postos travam com as instituições da rede e dos Comitês Estaduais é definitivamente decisiva. Em geral, as instituições da rede podem contribuir com o amadurecimento das práticas adotadas pelos Núcleos e Postos, porque já estão atuando em suas temáticas há décadas. Portanto, a aproximação dessas instituições pode ser benéfica para as equipes dos Núcleos e Postos, pois sua experiência pode contribuir significativamente no trabalho de enfrentamento ao tráfico e pessoas.

Há uma lacuna na compreensão sobre procedimentos institucionais, isto é, pelo pequeno acúmulo em relação ao trabalho desenvolvido, as equipes manifestaram dificuldade de identificar os procedimentos adotados. Sobre esse ponto ainda, os procedimentos são dependentes da visão das coordenações, que podem ou não definir e organizar procedimentos institucionais.

Núcleos

Os Núcleos não desenvolveram procedimentos padronizados. De acordo com o cenário local, buscam coordenar a política estadual ou apenas trabalhar em parceria com os Postos. Em outras palavras, não há práticas adotadas a partir de recorrência de tipos de casos, e, por isso, cada equipe decide sobre quais serão os procedimentos a serem seguidos.

No caso do primeiro atendimento, não há um profissional especificamente treinado para essa função, com o devido treinamento para fazer a triagem dos casos. Os profissionais que estão no plantão do dia realizam o primeiro atendimento. Entretanto, em Goiânia, esse primeiro atendimento é realizado pela equipe de triagem do Centro de Referência, que abriga o Núcleo.

O Núcleo de São Paulo não conta com equipe multidisciplinar e por essa razão realiza um trabalho integrado com o Centro de Referência e Apoio à Vítima – CRAVI. Nesse sentido, a relação entre o Núcleo e o CRAVI se configura como um trabalho em equipe, pois o atendimento do Núcleo é realizado pela equipe do CRAVI, que oferece atendimento psicológico, social e jurídico. Essa realidade é fruto da concepção do Núcleo acerca de seu papel coordenador/articulador da política estadual, que realiza atendimentos iniciais para fazer a triagem da demanda e encaminhá-la ao atendimento oferecido pela rede. Dessa forma, o Núcleo não percebe sua missão como sendo o atendimento de vítimas. Além disso, contam com a assistente social da Secretaria de Justiça do estado. A maior demanda de atendimento do Núcleo é derivada do trabalho escravo, e isso pode ser explicado em razão do processo migratório e imigratório existente no estado há décadas.

O Núcleo do Rio de Janeiro não produz relatórios, e tampouco identifica procedimentos que possam ser adotados em todos os atendimentos. O trabalho do Núcleo é bastante variado em termos de demandas atendidas e, assim, a equipe não sistematizou seus procedimentos e práticas de atendimento e encaminhamento.

Em Pernambuco, o Núcleo tem como principal atividade a realização de trabalhos de prevenção baseados na sensibilização sobre o tema em escolas, universidades, setores públicos e privados. Nessa frente de trabalho, ocorre também distribuição de material informativo e divulgação do trabalho do Núcleo.

No Amazonas, o Núcleo e os Postos estão na estrutura do governo do estado, e nesse estado o Núcleo realiza um esforço para coordenar o trabalho dos Postos. Nesse caso, o Núcleo coordena o trabalho dos Postos, fornece materiais informativos, e realiza reuniões com as equipes dos Postos com o objetivo de qualificar a equipe e repassar informações. O avanço da política local, porém, é prejudicado pela contrapartida insuficiente dos municípios que se materializa por meio do fornecimento das equipes de atendimento, e das distâncias geográficas, que dificultam a comunicação.

Postos

No caso, dos Postos, a dinâmica é diferenciada. Os Postos, por estarem localizados em aeroportos, portos e rodoviárias recebem uma demanda espontânea, mais concentrada em questões de migração e imigração.

Os Postos em rodoviárias e portos são ainda procurados pelos usuários que buscam por auxílios diversos, como passagens, alimentação, retirada de documentos etc.

Algumas equipes fazem *busca ativa* nas imediações, abordando transeuntes e distribuindo materiais informativos. A busca ativa também serve como prática de prevenção porque informa e orienta. Há caso ainda em que a abordagem é feita mediante a identificação de pessoas ou situações suspeitas. Nos postos rodoviários e portuários, há uma atenção especial para com crianças e adolescentes, de maneira a prevenir a exploração sexual.

Busca ativa é considerada uma metodologia de identificação utilizada por profissionais que se deslocam aos locais onde o público-alvo da ação se encontra, podendo ser o local de trabalho, de vivência ou de passagem. No que se refere ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, essa metodologia pode gerar resultados

importantes, pois pode oferecer um espaço de construção de relações de confiança com pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade³.

Os documentos e formulários de atendimento/encaminhamento são arquivados em arquivos físicos, nos próprios Núcleos. Em alguns postos há um backup dos formulários arquivados. A sistematização de informações é precária, porque as equipes estão quase que totalmente orientadas ao exercício das atividades, sem a devida sistematização de informações. Os formulários são distintos, isto é, os Postos utilizam um modelo de formulário, enquanto que os Núcleos utilizam outro, mesmo estando no mesmo estado sob a mesma coordenação.

Os Postos que estão localizados nas rodoviárias e nos portos desenvolvem um trabalho mais específico, porque se ocupam, principalmente, da problemática de exploração sexual de crianças e adolescentes. Isso ocorre devido a recorrência desses casos, fato que acaba provocando essa especificidade.

Casos interessantes

O Núcleo e o Posto do Ceará desenvolvem uma metodologia de trabalho em equipe, que integra os membros das equipes em reuniões técnicas quinzenais, como também, em alguns casos dividem o atendimento. As duas equipes trabalham em esquema de compartilhamento de atendimentos, e ainda discutem conjuntamente os casos e as medidas adotadas.

No Posto do Rio, o atendimento é feito somente por guardas municipais treinados para lidar com a temática. O formulário de atendimento está em banco de dados em Access, que gera relatórios com diversas possibilidades de cruzamento de dados, sendo alimentado diretamente pelo profissional do atendimento durante o próprio atendimento.

Com o objetivo facilitar a apreensão das informações, o quadro abaixo sistematiza os procedimentos adotados no preenchimento do formulário. Foi interessante perceber a diversidade de práticas que evidencia a diversidade das

³ As ONGs ASBRAD e Projeto TRAMA possuem publicações que referenciam o conceito de busca ativa, a saber: “Relatório de Reflexões do Posto de Atendimento Humanizado aos Migrantes” ASBRAD, 2007; “Critérios e Fatores de Identificação de Supostas Vítimas do Tráfico de Pessoas”, Projeto TRAMA, 2009.

leituras feitas em relação ao processo de conhecimento do caso e da vítima. Para alguns, o preenchimento durante o atendimento pode causar desconforto e prejudicar a construção de uma relação de confiança. Para outros, o formulário deve ser preenchido em todos os casos, depois de um esclarecimento sobre o sigilo das informações. Há equipes que variam em função do estado da vítima e de sua aceitação.

No caso do Núcleo de Goiás, especialmente, o primeiro atendimento é feito pela equipe do CR que preenche o formulário na presença da vítima. Quando ela chega ao Núcleo, a equipe, em geral, não preenche nenhum outro formulário, apenas registra o atendimento em forma de relatório, após a saída vítima.

Entretanto, como pode ser visto no quadro abaixo, a maior parte das equipes faz o preenchimento durante o atendimento da vítima.

Quadro comparativo

Estado	Preenchimento
Alagoas	Preenchimento no momento
Amazonas Núcleo de Manaus Posto Rodoviária de Manaus Posto Humaitá Posto CEASA Posto Rodoviária Manacapuru Posto Parintins	Preenchimento no momento
	Não tem formulário
	Preenchimento posterior
	Preenchimento no momento
	Não houve atendimento
	Preenchimento no momento
Bahia	Não utiliza formulário de atendimento, apenas o registro do atendimento em formato de relatório dos poucos casos atendidos

Ceará	Núcleo	Preenchimento no momento
	Posto	Preenchimento no momento
Goiás		No 1º atendimento do CR é preenchido o formulário. No Núcleo, é feito somente um registro do atendimento após a saída da vítima.
Pará	Posto	Preenchimento no momento
	Núcleo	Preenchimento no momento
Pernambuco		Preenchimento no momento ou depois, dependendo do caso.
Rio de Janeiro	Núcleo	Não preenche formulário
	Posto	Preenchimento no momento
São Paulo	Núcleo	Preenchimento no momento
	Posto	Preenchimento no momento

Acompanhamento/monitoramento

O acompanhamento dos casos é feito de maneira diversa: alguns adotam o contato com a instituição que recebeu a vítima, por meio de telefonema ou ofício

ou e-mail; outros preferem o contato com a vítima e familiares; outros adotam ambos os procedimentos.

No caso do encaminhamento ser por ofício, no próprio ofício há a solicitação de retorno por parte da instituição. Dessa maneira, o compromisso do retorno da instituição é formalizado. Quando o encaminhamento é feito por e-mail ou contato telefônico, a resposta é esperada pelos mesmos meios, ou seja, de maneira mais informal, porém, em muitos casos, mais ágil.

Os Postos, em geral, delegam aos Núcleos o acompanhamento das vítimas, seja porque não reconhecem essa como sua função ou porque não possuem equipe/capacidade para tal tarefa.

Ficou evidenciado que o monitoramento dos casos não é institucionalizado, e que quando realizado responde à visão do responsável, isto é, o procedimento adotado pela equipe corresponde à orientação passada à equipe. Esse fator demonstra fragilidade e oscilação na adoção de práticas institucionais.

No geral, quase todas as pessoas entrevistadas afirmaram fazer o acompanhamento/monitoramento dos casos. Entretanto, durante a entrevista foram apresentadas poucas evidências da existência de uma prática institucionalizada. Isso aponta para uma clara percepção de que é importante e necessário realizar o acompanhamento/monitoramento dos casos, mas que, todavia, ainda não é verificável na prática.

Análise dos formulários

Estados que enviaram: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro (somente posto), São Paulo (núcleo e posto).

Para facilitar a leitura dos formulários, analisei- os segundo a concepção de um formulário mais completo com base nas informações encontradas nos formulários analisados, que seria:

- Parte da identificação: dados pessoais, idade, escolaridade, contatos.

- Parte de dados socioeconômicos: renda, moradia, composição familiar, religião, raça/etnia, orientação sexual, necessidades especiais, profissão/ocupação, dependência química.
- Parte do atendimento: tipo de caso, atendimentos anteriores com outros órgãos/serviços, demanda atual, relato sobre o caso e encaminhamento.

Todos os formulários foram desenvolvidos iniciando pela identificação da vítima, seguindo para o relato do caso. Alguns formulários apresentam também uma seção para dados socioeconômicos da vítima.

Na parte de identificação, alguns incluem informações sobre raça/etnia e estado civil da vítima.

Na parte do relato do caso, há grande heterogeneidade. Alguns formulários deixam o técnico livre para preencher, porque há apenas um espaço em branco para descrição do caso e dos procedimentos. Em outros, há um roteiro de perguntas a ser preenchido.

Quando o formulário apresenta campos abertos para livre preenchimento, ocorre a falta de foco, ou seja, o técnico poderá descrever aquilo que lhe parecer mais adequado, sem que haja uma definição anterior do que é mais importante relatar para a instituição e para subsidiar a política de ETP. Acrescenta-se a isso, a impossibilidade de gerar análises comparadas, nem tampouco produzir indicadores para avaliação das iniciativas.

Os formulários dos Postos em aeroportos destacam as perguntas relacionadas às circunstâncias da viagem, motivações para a viagem e informações sobre o voo, se assemelhando a um questionário de imigração/migração. Sem dúvida, a tônica dada a esses pontos reflete a experiência destas equipes, pois sua realidade de trabalho é permeada por esse tipo de casos.

Um aspecto interessante encontrado é a composição de alguns formulários que, por ter dado grande ênfase a perguntas sobre as condições do voo, do

aliciamento, de vida no local de destino e de trabalho, parecem ser de origem policial, pois acabam priorizando as questões investigativas do que a concepção social ou humana da vítima. Nesse tipo de formulário, o caso tem maior importância do que a vítima.

Alagoas

O formulário é composto de nove páginas. A parte da identificação é incompleta porque faltam informações referentes ao perfil socioeconômico da vítima. As perguntas da parte do atendimento se referem majoritariamente aos detalhes da situação em que a vítima se encontrava no local de destino, isto é, aos detalhes da viagem como motivação e condições de vida no local de destino. Há também um formulário de encaminhamento.

Amazonas

O Núcleo, e os Postos do CEASA, da Rodoviária de Manacapuru e de Parintins adotaram o formulário apresentado Coordenação Nacional de ETP como uma tentativa preliminar de harmonização dos formulários utilizados pelos Núcleos e Postos.

Esse formulário se divide em quatro seções: (i) informações relativas aos trâmites administrativos internos; (ii) dados pessoais e socioeconômicos; (iii) o atendimento; (iv) análise e diagnóstico sobre ETP. As seções II e III se subdividem em duas partes: (i) cidadania brasileira; (ii) estrangeiros. A última possui perguntas sobre a situação de tráfico e inclui o monitoramento do caso.

A parte dos dados pessoais da vítima quando brasileira possui perguntas referentes à identificação e de dados socioeconômicos de maneira incompleta, pois faltam perguntas sobre moradia, orientação sexual, uso de drogas dentre outras. a subdivisão para estrangeiros, basicamente, é formada pelas mesmas perguntas.

A parte seguinte é dedicada ao detalhamento do caso. Ela é extensa, formada por perguntas com opções fechadas de resposta com um foco na imigração/migração e condições de trabalho. Ela se subdivide em: brasileiro

retornando do exterior, estrangeiro no Brasil e brasileiros em território nacional. As perguntas para brasileiros retornando do exterior são em maior número, porém os outros dois blocos de perguntas contêm perguntas encontradas no primeiro bloco. A parte final pergunta sobre o tipo de tráfico e sobre a vítima.

Em resumo, esse formulário tem dez páginas e, por isso, se tornou extenso. Seu tamanho reflete a intenção de juntar no mesmo formulário perguntas importantes para os Núcleos e para os Postos, já que suas demandas diferem. As inúmeras subdivisões podem provocar confusão no seu preenchimento. O seu preenchimento completo deve tomar um tempo talvez excessivamente longo, e reduzir a pré-disposição da vítima para respondê-lo. Dependendo da situação da vítima, um tempo longo para o preenchimento do formulário pode gerar uma sensação de desrespeito.

Posto do Humaitá

O formulário do posto é bastante sucinto. As perguntas iniciais se referem à identificação da vítima de maneira incompleta. Não há uma seção de informações socioeconômicas, nem sobre o caso. Após a identificação, pergunta-se quais documentos foram recebidos pelo posto e quais procedimentos a equipe irá tomar

Posto Rodoviária de Manaus

Utiliza relatório de atividades ao invés de formulário de atendimento.

Bahia

No formulário da Bahia, a parte de identificação da vítima está completa, contendo informações sobre religião, escolaridade, uso de drogas lícitas e ilícitas, necessidades especiais. A parte seguinte aborda questões da vida social da vítima, com ênfase na identificação de perfil psicossocial da vítima. Logo após, se iniciam as perguntas sobre a problemática da vítima, com um número excessivo de perguntas relativas ao “aliciador” e as condições de aliciamento. Esse

formulário é uma boa referência para identificação e perfil sócio-econômico da vítima.

Ceará

No estado, há seis formulários distintos de preenchimento, a saber:

Relatório geral, formulário de atendimento do posto, formulário de atendimento do núcleo, instrumental para busca ativa/blitz, instrumental completo e formulário de encaminhamento psicossocial. Apesar de existir uma coordenação única para ambos, o núcleo e o posto utilizam formulários distintos. No Ceará ocorre uma fragmentação da informação sobre a vítima em razão dos diversos formulários preenchidos, onde em cada um há uma parte da história de um mesmo caso. Diante desse cenário, é pouco provável que se possa desenvolver análises dos casos, já que as informações estão separadas e relatadas.

Núcleo

A ficha de atendimento contém apenas a parte de identificação da vítima, e de maneira incompleta. Há ausência de informações sobre o atendimento, ou seja, não há na ficha de atendimento uma seção para relatar o caso.

Posto

A parte de identificação da vítima também é incompleta. Logo após, há a seção do atendimento, com perguntas sobre as circunstâncias da viagem. A seção seguinte oferece opções de encaminhamento dado ao caso. É um formulário focado em informações sobre a viagem.

Goiás

Na parte do atendimento, faltam campos de preenchimento com perguntas importantes para análise do caso e produção de indicadores. Há somente espaço em branco para relato descritivo do caso, o que produz uma grande variação dos

relatos dos casos, resultando em todos os problemas na produção de análises anteriormente citados. As duas primeiras seções – identificação e perfil socioeconômico – se juntam, o que se traduz em uma versão resumida e incompleta de ambas. A parte do atendimento é totalmente aberta para preenchimento livre.

Pará

O núcleo e o posto utilizam o mesmo formulário de atendimento. O formulário apresenta uma boa organização das informações. A parte da identificação da vítima é completa, contendo os dados pessoais, dados socioeconômicos, etnia, orientação sexual, religião. O campo seguinte é o do atendimento.

Na seção do atendimento, o formato de perguntas fechadas com opções como resposta facilita a produção de análises estatísticas. Entretanto, faltam perguntas importantes referentes ao caso e a vítima. Essa seção foi pouco privilegiada.

Pernambuco

Em Pernambuco ocorre fragmentação da informação coletada sobre a vítima em razão de muitos formulários, com um total de quatro, sendo dois para anamnese social e psicológica, um para coleta de dados estatísticos que se parece com uma ficha de atendimento, e a própria ficha de atendimento. Na ficha de atendimento, que é o principal instrumento, a identificação da vítima é precária, com poucas perguntas sobre a vítima, e nenhuma pergunta de natureza socioeconômica. A parte referente ao atendimento se confunde com o relatório psicossocial, sendo direcionada a perguntas sobre a situação de trabalho da vítima no país de destino. Esse formulário está focado nas questões de trabalho vivenciadas pela vítima. A multiplicidade de formulários causa confusão e dificuldade de análise.

Rio de Janeiro

Núcleo

Não enviou.

Posto

O formulário é digital e preenchido diretamente em banco de dados em Access. A seção de identificação está incompleta, como também a parte de informações sobre o perfil socioeconômico da vítima é bastante precária. A parte do atendimento é exclusivamente voltada para as condições de imigração/migração, informações sobre a viagem e sobre o voo, como também as circunstâncias da viagem. Apesar das informações alimentarem diretamente o banco de dados, o formulário apresenta lacunas significativas para a produção de uma análise mais ampla do caso.

São Paulo

Núcleo

A parte de identificação da vítima é incompleta e precária, contendo poucas perguntas sobre a vítima. Não há perguntas referentes ao perfil socioeconômico da vítima. A seção voltada para o atendimento se preocupa em abordar a situação trabalhista da vítima na ocasião de aliciamento como na atualidade.

Posto de Guarulhos

O formulário de Guarulhos apresenta campos com poucas opções fechadas para preenchimento. As perguntas são na maioria abertas. Tanto a parte de identificação como de atendimento são incompletas. No atendimento, o foco do

formulário é jurídico-administrativo voltado para a situação atual, ou seja, perguntas que apontam questões de voo, rota, documentação e outras semelhantes.

Quadro resumitivo dos campos encontrados nos formulários

Estado	Identificação	Dados socioeconômicos	Atendimento
Alagoas	Incompleta	Ausente	Foco em imigração/migração
Amazonas	Completa	Incompleto	Com muitas subdivisões
Posto Humaitá	Incompleta	Ausente	Ausente
Bahia	Completa	Completo	Foco no perfil psicossocial
Ceará	Núcleo	Incompleto	Ausente
	Posto	Incompleta	Ausente
Goiás	Incompleta	Incompleto	Foco em imigração/migração
Pará	Incompleta	Incompleto	Aberta e sem foco
Pernambuco	Completa	Completo	Incompleto
Rio de Janeiro	Incompleta	Incompleto	Ausente
São Paulo	Núcleo	Incompleta	Ausente
	Posto	Incompleta	Ausente
			Foco em condições de trabalho
			Foco em imigração/migração

Formas de registro

Essa seção é de extrema importância para que se possa desenhar um sistema de compatibilização de dados para os distintos formatos de registro de informações. É importante ressaltar que, majoritariamente, os dados não são registrados em arquivos digitais, fato que deverá ser observado no momento desse desenho.

Quase a totalidade dos Núcleos e Postos mantém registros do trabalho realizado, em formato de relatórios mensais ou contagem de casos sem detalhamento. Essa prática da contagem é mais utilizada pelos Postos rodoviários e de portos. Poucos, entretanto, possuem armazenamento virtual em bancos de dados, optando por arquivos físicos onde guardam todos os formulários e documentos referentes aos casos atendidos. Alguns estados produzem um backup virtual dos seus relatórios e formulários.

Esse cenário deflagra a baixa institucionalização de procedimentos de registro. Os Núcleos e Postos tampouco desenvolveram a prática de registrar todas as informações dadas, atendimentos telefônicos, e qualquer atividade realizada pela equipe durante o período de trabalho, com exceção do Núcleo de São Paulo. Resulta dessa dificuldade de registrar a invisibilidade do trabalho realizado, isto é, todas as atividades realizadas e não registradas geram uma percepção aquém do que de fato é realizado.

Considerações

Nessa seção, serão apresentadas reflexões sobre o trabalho dos Núcleos e Postos provenientes das entrevistas e análise documental. O objetivo aqui é sinalizar questões relevantes para a construção de uma visão crítica construtiva que colabore com o processo de aprimoramento das práticas desenvolvidas.

O levantamento desenvolvido logrou captar as práticas de trabalho, concepção sobre a temática, avanços, dificuldades e desafios enfrentados pelas equipes. Essas são questões de natureza qualitativa, entretanto a ferramenta utilizada é de natureza quantitativa. Esse fato não invalida o resultado, porém, considera-se indispensável a realização de entrevistas presenciais por amostragem, ou seja, em algumas unidades selecionadas, e outras técnicas para grupos. Dessa forma, será possível verificar *in loco* as experiências relatadas e, assim, amadurecer a análise.

Vale destacar que os Núcleos e Postos demonstraram fragilidade em alguns pontos importantes, como na organização e sistematização de informações e práticas. Nesse caso, há uma perda real da capacidade de armazenamento de informações tanto sobre as vítimas quanto sobre o trabalho realizado pelas equipes. Isso se traduz em ausência ou precariedade de memória sobre suas próprias práticas, e ainda dificuldade de produzir reflexões sobre a metodologia de trabalho adotada. No que diz respeito aos procedimentos, há uma lacuna na sua identificação resultante dos fatores já mencionados somados à experiência insipiente da maioria das equipes. O relato oral das práticas, procedimentos e metodologia de trabalho por todas as dificuldades expressas anteriormente foi dificultado da mesma forma. Todas essas dificuldades encontradas são fatores limitadores para a apreensão da realidade que se refletem no conteúdo deste trabalho.

Considerando-se a multiplicidade de contextos políticos e sociais dos estados brasileiros, somada a embrionária experiência acumulada da política nacional de ETP quando comparada às políticas de assistência, de saúde,

educação etc, a elaboração de formulários harmonizados, fluxos, procedimentos e protocolos de atendimento se torna um grande desafio. O contato com as equipes técnicas para levantamento das informações e documentos necessários, da mesma forma, foi um grande desafio, pois esses profissionais estão em processo de construção de suas práticas, rotinas e metodologias. Resumidamente, o levantamento realizado deve ser observado como uma fotografia de um processo em construção, heterogêneo e complexo.

É importante que os postos e núcleos utilizem o mesmo modelo, pelo menos uma parte do formulário, que devem ter um número mínimo de perguntas abertas, isto é, deve conter perguntas com respostas em formato de opções.

Todos os atendimentos devem ser registrados, incluindo os atendimentos para informações e telefônicos.

No formulário harmonizado a ser elaborado, há a necessidade de se identificar o que é importante saber sobre uma vítima e o caso, pois a heterogeneidade de perguntas dos formulários revela o dissenso sobre esse ponto.

O Comitê Estadual tem papel importante para o trabalho dos Núcleos/Postos. Onde ele está organizado e em funcionamento, o encaminhamento de vítimas é mais adequado e facilmente realizado. Entretanto, seu papel não deve ser confundido com o papel dos núcleos. O Núcleo, por regulamentação, tem a competência de coordenar a política de ETP local, e à medida que os comitês estaduais entram em ação nesse cenário, há dificuldade de identificar o papel do comitê. Ambas as instâncias acabam por ter a possibilidade de coordenar a política local. Essa questão pode ser resolvida quando a atuação dos comitês locais de ETP estiver regida por um instrumento normativo, e sua relação de cooperação com o Núcleo também estiver mais amadurecida.

Termos de Cooperação devem ser criados entre o Núcleo e a Rede ETP para que a política possa ser institucionalizada de fato.

Foi observado que os Núcleos esperam do governo federal ajuda no sentido de provocar os gestores públicos para que a política de ETP seja implementada.

Os Núcleos e Postos sob a mesma coordenação possuem maior possibilidade de desenvolver um trabalho integrado e mais eficiente.

Os formulários coletados não contemplam a natureza da problemática do tráfico de pessoas, em sua maioria, pois estão voltados para o trabalho escravo e imigração/migração.