

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Marina Bernardes de Almeida¹

Resumo

O presente artigo traz uma breve análise da incorporação da pauta do enfrentamento ao tráfico de pessoas no país e a consequente implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto nº 5.948/2006), apresentando seus eixos, suas diretrizes e seus principais espaços de governança (Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas/CONATRAP e Rede de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante). Busca também trazer em breves linhas os principais desafios a serem enfrentados pelo Estado Brasileiro no próximo ciclo da política pública.

Resumen

Este artículo analiza brevemente la incorporación del tema del combate a la trata de personas en el país y la consecuente implementación de la Política Nacional de Combate a la Trata de Personas (Decreto 5.948/2006), presentando sus ejes, directrices y principales espacios de gobernanza (Comité Nacional de Combate a la Trata de Personas/CONATRAP y Red de Centros de Combate a la Trata de Personas y Puestos de Atención Humanizada al Migrante). También busca delinear brevemente los principales desafíos a ser enfrentados por el Estado brasileño en el próximo ciclo de políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

Olhar para a nossa história enquanto país é enxergar o tráfico de pessoas como um dos elementos estruturantes de nossa formação socioeconômica, que começou com a escravidão, mas que perdura até hoje, com novas roupagens e finalidades. Ainda assim, não rara é a incredulidade das pessoas que não acreditam que esse tipo de ‘transação’ ainda ocorra. Isso porque o crime continua operando na clandestinidade e, sobretudo, atualmente no mundo obscuro da internet, valendo-se das deficiências e fragilidades da economia, que ‘produz’, em escalas crescentes,

¹ Formada em Economia pela Universidade de Brasília (UNB), pós-graduada em Gestão Pública. Atualmente ocupa o cargo de Coordenadora-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes no Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

vítimas para exploração sexual, trabalho em condições análogas à de escravo, servidão, adoção ilegal, entre outras formas de exploração.

Verifica-se que estamos tratando de um problema complexo, com raízes profundas e cujo enfrentamento prescinde da busca por soluções múltiplas, interdisciplinares e multidimensionais, muitas vezes em forma de cooperação e interdependência de diversos atores, na perspectiva de se enfrentar com eficiência e efetividade sua complexidade.

Somam-se a esses fatores extremamente desafiadores por si, os impactos ainda remanescentes da pandemia de Covid-19 e das novas tecnologias nas formas de aliciamento e até de exploração, sobretudo a laboral e a sexual.

Com efeito, de acordo com o último Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas 2022 do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), pela primeira vez em 20 anos de coleta de dados, registrou-se um declínio no número de vítimas identificadas globalmente. O relatório sugere algumas causas para isso, todas decorrentes das restrições de mobilidade impostas pela pandemia: redução da capacidade das instituições em detectar vítimas de tráfico de pessoas; redução das oportunidades dos traficantes para atuar; e transferência dos locais destinados à exploração sexual para locais de menor acesso e maior insegurança. Ademais, o relatório sugere que as instituições estão falhando na identificação e proteção das vítimas de tráfico de pessoas.

Sobre esse último achado, o Brasil possui uma longa trajetória no enfrentamento ao tráfico de pessoas e o presente artigo visa apresentar uma perspectiva histórica de como se deu a incorporação da temática pelo Estado Brasileiro e a construção de seu modelo de gestão integrada.

2. DESENVOLVIMENTO

Em 15 de novembro de 2000, a Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNTOC), principal instrumento global de combate ao

crime organizado transnacional. A Convenção é complementada por três protocolos que abordam áreas específicas do crime organizado transnacional, a saber:

- Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições;
- Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar; e
- Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo).

O Protocolo de Palermo entrou em vigor em dezembro de 2003 e, em seu artigo 3º, define como tráfico de pessoas:

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

O Brasil ratificou o instrumento por meio do Decreto n.º 5.017, de 12 de março de 2004, e, dessa forma, comprometeu-se a adotar medidas destinadas a prevenir o tráfico de pessoas, punindo traficantes, protegendo vítimas e respeitando plenamente os seus direitos humanos, além de cooperar entre os Estados Partes, de forma a atingir esses objetivos. Em que pese o artigo 4º do Protocolo de Palermo, apenso ao Decreto n.º 5.017/2004, delimitar o âmbito de sua aplicação a crimes de natureza transnacional e envolverem grupo criminoso organizado, verificamos que a atuação do Brasil foi além destas premissas.

A partir desse compromisso assumido internacionalmente, o Brasil iniciou uma reflexão conjunta com vários órgãos do Poder Executivo Federal sobre o fenômeno, que se verificava tanto entre nacionais e migrantes explorados em nosso próprio território quanto entre brasileiros explorados no exterior. O resultado desse trabalho foi a elaboração e aprovação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), por meio do Decreto n.º 5.948/2006.

A PNETP teve por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atendimento às vítimas. Além disso, verifica-se que essa política privilegiou iniciativas de cunho transversal e multidisciplinar, envolvendo uma gama de atores das mais diferentes esferas e setores desde a sua concepção.

2.1. EIXOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Nesta perspectiva, o governo brasileiro desenhou um arranjo de governança focado no compartilhamento de responsabilidades, no intercâmbio de fluxos e na integração de ações pensadas em três abordagens: prevenção, repressão e responsabilização dos autores, e atenção às vítimas de tráfico de pessoas, destacando a atuação em rede. Com efeito, muitas das diretrizes elencadas na PNETP partem dessa premissa:

- Fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo na prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como no atendimento e reinserção social das vítimas;
- Fomento à cooperação internacional bilateral ou multilateral;
- Articulação com organizações não-governamentais, nacionais e internacionais;
- Estruturação de rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil;
- Fortalecimento da atuação nas regiões de fronteira, em portos, aeroportos, rodovias, estações rodoviárias e ferroviárias, e demais áreas de incidência;

Tal como no Protocolo de Palermo, a PNETP é estruturada em torno de 3 eixos: prevenção e conscientização pública; atenção às vítimas; e repressão e responsabilização.

No eixo da prevenção e conscientização pública, algumas diretrizes orientam esse trabalho:

- Implementação de medidas preventivas nas políticas públicas;
- Apoio e realização de campanhas socioeducativas e de conscientização;
- Apoio à mobilização social e fortalecimento da sociedade civil;
- Fomento à criação de novos projetos de prevenção ao tráfico de pessoas.

Em linhas gerais, as medidas de prevenção devem englobar quatro frentes de atuação: informação, sensibilização, educação e mobilização da sociedade, sempre com foco nos grupos mais vulneráveis ao tráfico de pessoas, através dos meios e ferramentas adequados a cada um desses grupos.

Aqui destacamos a adesão do Brasil à Campanha Coração Azul das Nações Unidas, em 2013. Desde então, anualmente, é realizada a Semana Nacional de Mobilização em Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, sempre na semana que compreende o dia 30 de julho, celebrado como o Dia Mundial e Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Nesse período, ações de grande visibilidade acontecem ao longo de todo o território nacional, visando jogar luz sobre o tema do tráfico de pessoas que ainda é tão invisibilizado. São realizadas rodas de conversa, blitzes educativas, seminários, workshops, capacitações, iluminação de prédios públicos na cor azul, entre outras iniciativas.

No eixo da atenção às vítimas, as diretrizes que orientam esse trabalho são:

- Proteção e assistência jurídica, social e de saúde;
- Assistência consular às vítimas diretas e indiretas;
- Acolhimento e abrigo provisório;

- Reinserção social, familiar e comunitária;
- Atenção às necessidades específicas das vítimas;
- Proteção da intimidade e da identidade das vítimas.

Segundo PASSOS (2020, pág. XVIII), “a concretização das medidas de reparação depende diretamente do acesso à assistência jurídica gratuita e às informações relacionadas aos procedimentos, com o objetivo de satisfazer as necessidades específicas da vítima, resgatar sua dignidade e evitar a revitimização”.

Especificamente nesse eixo, a capacidade de identificar as vítimas é fundamental para o desenvolvimento de estratégias de assistência e promoção dos direitos fundamentais. Entretanto, essa capacidade esbarra em alguns desafios bem importantes: a) ausência de um perfil de vítima pré-estabelecido; b) muitas vezes a vítima não se identifica como tal; c) medo das autoridades (medo de ser incriminada, deportada); e d) vergonha. Todos esses elementos resultam em um elevado índice de subnotificação desses casos.

Por fim, no eixo da repressão e responsabilização, as diretrizes que pautam a atuação das instituições são:

- Cooperação entre órgãos policiais nacionais e internacionais;
- Cooperação jurídica internacional;
- Sigilo dos procedimentos judiciais e administrativos;
- Integração com políticas e ações de repressão e responsabilização dos autores de crimes correlatos.

O tráfico de pessoas é considerado um crime complexo pelos operadores do direito, na medida em que há questões relevantes envolvendo a validade da prova nesse tipo de crime; a oitiva das vítimas nem sempre é bem-sucedida (muitas não são encontradas, não querem depor ou não se veem como vítimas); pode haver

envolvimento de organizações criminosas. Diante disso, muitas vezes, as técnicas de investigação tradicionais se mostram insuficientes.

2.2. PLANOS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Dado o caráter principiológico da PNETP, a forma adotada pelo Estado Brasileiro para trazer maior concretude aos princípios e diretrizes ali dispostos foi através da edição de planos nacionais de ação periódicos.

O primeiro movimento nesse sentido se deu com a aprovação do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovado em 2008 e vigente até 2010. Foi nesse período que foram concebidos os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP) e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM).

Coube (e assim continua) aos Núcleos executar, enquanto unidades administrativas, ações previstas na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em seus três eixos de atuação: prevenção ao tráfico de pessoas (art. 5º); responsabilização de seus autores (art. 6º); e atenção às vítimas (art. 7º).

Com o importante papel de implementar nos estados o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP) foram criados pela Secretaria Nacional de Justiça/Ministério da Justiça, em parceria com os governos estaduais, tendo por principal função, articular e planejar as ações de enfrentamento a este crime, no âmbito estadual. Entre o período em que foi instituído o Plano Nacional, janeiro de 2008, até a Portaria nº 31, 20 de agosto de 2009, as atribuições dos Núcleos não estavam bem definidas, o que deu margem a atuações distintas, ora como espaço de atendimento, ora como espaços de articulação de políticas públicas. A partir da Portaria, os Núcleos deixaram de assumir um papel de atendimento para se tornar agente articulador e mobilizador da Política Nacional nos estados (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010).

Por sua vez, os PAAHM já são estruturas de apoio e atendimento. Estão situados nos principais locais de entrada e saída do Brasil para a recepção de pessoas, como os deportados e não-admitidos, oferecendo, conforme cada caso, um acolhimento humanizado e referenciamento à rede local.

A maior parte desses Núcleos e Postos iniciou suas atividades por meio de convênios com o Governo Federal. Com a finalização desses acordos, havia a preocupação com a sustentabilidade desses equipamentos, uma vez que não havia indicativo de transferências periódicas da União para sua manutenção. Mas o que se verificou, ao longo desse período, foi a incorporação dessas estruturas nos organogramas dos respectivos Poderes Executivos estaduais, por meio de decretos, portarias etc., o que possibilitou, assim, uma maior garantia da continuidade dos serviços ofertados.

Figura 1. NETPs e PAAHMs em funcionamento no Brasil.



Fonte: Elaboração própria

Dentre as recomendações emanadas do relatório de avaliação final do I Plano, destacam-se duas:

2.3. Que o próximo PNETP fosse implementado por um período superior a 2 anos, dada a complexidade de seu objeto: o tráfico de pessoas. Para tal, faz-se necessária a definição de processos de monitoramento e modelos de indicadores que acompanhem e avaliem sistematicamente a implementação do Plano;

2.4. Que o Governo Federal transformasse o Grupo Assessor em Comitê Nacional permanente, cujo objetivo principal fosse monitorar e avaliar políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas; (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010).

Durante as discussões para a elaboração do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, foi verificada uma grande lacuna na articulação entre Estado e sociedade civil. Muito embora as ações governamentais sejam as grandes responsáveis pela repressão da prática, importantes iniciativas não-governamentais também contribuem de forma relevante, especialmente no âmbito da prevenção e assistência à vítima.

Para tentar estabelecer uma relação mais harmônica entre esses diversos atores, iniciou-se o segundo movimento no sentido da estruturação de um modelo de gestão integrada da PNETP, culminando na aprovação do Decreto n.º 7.901, de 4 de fevereiro de 2013, e na aprovação do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas 2013-2016. Este Decreto instituiu a Coordenação Tripartite e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP).

O Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP) foi concebido como um espaço participativo intersetorial com a missão de articular a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Inserido em um novo paradigma da participação social brasileira, plural em sua natureza e na interlocução com diversas outras instâncias de participação social, esse espírito foi refletido em sua composição inicial, arrolada no Art. 6º do Decreto n.º 7.901/2013.

Anjos e Abrão (2013, p. 231) destacam que “a instituição do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas representa, assim, um avanço significativo no fortalecimento dos canais democráticos de produção e controle desta política pública”.

Finalmente, em 2018, veio a aprovação do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovado pelo Decreto nº 9.440, de 3 de julho de 2018. Esse plano representou um importante instrumento de manutenção da

pauta na agenda pública, em um contexto extremamente desafiador que foi o da pandemia de COVID-19. Sem dúvida, que a pandemia impactou de forma muito significativa a implementação do III Plano, porém, sem ele, o retrocesso em termos de enfrentamento ao tráfico de pessoas poderia ter sido muito maior.

Por fim, de forma muito simplificada, apresentam-se os principais desafios que se apresentam para a PNETP em seu próximo ciclo (2023-2027/28):

- 1) Reestruturação do CONATRAP (Ampliação e paridade);
- 2) Elaboração do IV Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;
- 3) Estabelecimento de novas parcerias com atores estratégicos (nacionais e internacionais);
- 4) Expansão da Rede de NETPs & PAAHMs, com especial atenção às zonas de fronteira;
- 5) Internalização da Lei nº 13.344/2016;
- 6) Capacitação de agentes públicos na temática do ETP (agentes de segurança, rede consular, trabalhadores SUS, SUAS e Educação);
- 7) Melhor integração das políticas de assistência (pós-resgate);
- 8) Ações de prevenção x aliciamento via redes sociais;
- 9) Aprofundamento da perspectiva de gênero nas ações de ETP;
- 10) Coleta e sistematização de dados.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pôde ser demonstrado nas linhas acima, o Estado Brasileiro efetivamente incorporou a pauta do enfrentamento ao tráfico de pessoas à sua agenda pública de proteção e promoção de direitos humanos, por meio de um robusto modelo de governança, estruturado ao redor de decretos, leis e planos nacionais.

Apesar de todas as alterações verificadas e dos desafios que permeiam a atuação dos agentes públicos e privados na temática, a PNETP segue seu curso, apoiada em bases sólidas de sustentação.

Ademais, a perspectiva da transversalidade e da intersetorialidade também permanecem resguardadas e fortalecidas no curso recente da política, na medida em que a temática do enfrentamento ao tráfico de pessoas encontra-se incorporada à agenda de trabalho de diferentes órgãos e instituições.

REFERÊNCIAS

ANJOS, F.A.; ABRÃO, P. **Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil: Perspectivas e Desafios**. In: SCACCHETTI, D.M.; ANJOS F.A.; MACHADO, G.S.S.; SOARES, I.V.P. Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 215-233.

BRASIL. **Decreto n.º 5.017, de 12 de março de 2004**. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Brasília, DF, mar de 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm. Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 5.948, de 26 de outubro de 2006**. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5948.htm. Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.344, de 06 de outubro de 2016**. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13344.htm. Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 9.440, de 3 de julho de 2018**. Aprova o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9440.htm. Acesso em: 28 set. 2023.

PASSOS, Rafaella Mikos. **Tráfico de Pessoas: o enfrentamento por Estados e empresas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Secretaria Nacional de Justiça. 1ª Edição. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

UNODC. **Global Report on Trafficking in Persons 2022**. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP_2022_web.pdf. Acesso em: 28 de setembro de 2023.