

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 O ESTADO BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS
Autor(es)	Rodrigo Fracalossi de Moraes André de Mello e Souza Flávia do Bonsucesso Teixeira Mirian Alves de Souza
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350363cap2

Título do livro	Uma solução em busca de um problema: repensando o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil
Organizadores(as)	Rodrigo Fracalossi de Moraes
Volume	1
Série	
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350363
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350363

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O ESTADO BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

1 O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL: MARCO LEGAL E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Por meio do Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004, o Brasil ratificou o Protocolo de Palermo e, ao fazê-lo, comprometeu-se legalmente a contribuir para o enfrentamento do tráfico internacional de pessoas. Antes mesmo da ratificação do protocolo, o governo brasileiro passou a adotar ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Em 2002, criou o Programa de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos, coordenado pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), e em parte financiado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC). Uma nova versão do mesmo programa foi aprovada em agosto de 2003 (Brasil, 2010). O Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007 incluiu ações voltadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, prevendo a capacitação para profissionais da rede de atenção e a realização de diagnósticos e pesquisas sobre a incidência/prevalência do fenômeno no Brasil. Posteriormente, em 2005, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) promoveu em todas as regiões do Brasil – em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e órgãos do governo federal – uma capacitação para policiais civis, militares, rodoviários e federais voltada ao enfrentamento do tráfico de pessoas. Dessa experiência resultou o manual *Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual* (OIT, 2006).

A partir de 2006, o enfrentamento ao tráfico de pessoas passou a ter como referência a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), aprovada pelo Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006. A PNETP foi dividida em três capítulos, contendo: i) a definição de tráfico de pessoas, tendo como base o Protocolo de Palermo; ii) os princípios e as diretrizes, com foco na prevenção, repressão e atenção às vítimas; e iii) as atribuições e competências de órgãos e entidades públicas das áreas de justiça, segurança pública, relações exteriores, assistência social, proteção e promoção dos direitos da mulher, entre outras. Ainda em 2006, foi realizada a primeira reunião preparatória do grupo de trabalho para elaborar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Elaboraram-se até o momento três desses planos (correspondentes aos períodos 2008-2009, 2013-2016 e

2018-2022), todos seguindo as diretrizes estabelecidas pela PNETP, a qual divide a ação do Estado em três áreas: prevenção; repressão e responsabilização dos autores; e atenção às vítimas (Brasil, 2008). Os planos consideram que o tráfico de pessoas é um crime complexo e multidimensional, e buscam guiar as ações do Estado com base no conceito de tráfico de pessoas tal como definido no Protocolo de Palermo.¹ Foram feitas até o momento duas avaliações de políticas, sendo a primeira relativa ao I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2008-2009) e a segunda ao II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2013-2016) (Brasil, 2010; 2017).

Políticas e programas voltados ao enfrentamento da violência contra a mulher incorporaram a perspectiva do tráfico de pessoas. A I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPMM), em 2004, foi um marco na afirmação dos direitos das mulheres e resultou em propostas para a elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2005), o qual, contudo, não incluiu a temática do tráfico de pessoas entre as ações e metas defendidas. No entanto, essas menções foram incluídas a partir das recomendações da II CNPM (2007) e do lançamento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2007), o qual fez constar entre seus eixos o enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres. A versão de 2011 mencionou a necessidade de se adotarem ações para coibir o tráfico de mulheres durante os grandes eventos que o país sediaria nos anos seguintes. Esses casos indicam o avanço da pauta do tráfico de pessoas em temáticas afins como modo de cumprir as determinações estabelecidas pelo Protocolo de Palermo.

Contudo, até 2016, o marco legal no Brasil tinha um problema central: a coexistência de duas definições jurídicas do tráfico de pessoas – uma prevista no Protocolo de Palermo (e internalizada na legislação brasileira) e outra prevista no Código Penal. A PNETP e os planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas foram orientados desde a sua concepção pelo Protocolo de Palermo, segundo o qual o “crime é definido concedendo ênfase à coerção ou abuso de situação de vulnerabilidade” (Piscitelli, 2008). Em contraste, a noção jurídica de tráfico de pessoas que orientava o sistema de justiça criminal nacional era em parte associada à intermediação ou facilitação de deslocamentos internacionais ou internos para fins de prostituição, como definiam os arts. nºs 231 e 231-A do Código Penal brasileiro. Pelo art. 231, “promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro”² implicava uma pena de reclusão de

1. O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi aprovado pelo Decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008; o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi aprovado pela Portaria Interministerial nº 634, de 25 de fevereiro de 2013; e o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi aprovado pelo Decreto nº 9.440, de 3 de julho de 2018.

2. Disponível em: <https://www.legjur.com/legislacao/art/dcl_00028481940-231>.

três a oito anos. A mesma prática teria uma pena de dois a seis anos caso ocorresse internamente no Brasil, conforme o art. nº 231-A. A Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016, revogou esses artigos e definiu o tráfico de pessoas no art. nº 149-A do Código Penal. Essa foi a primeira lei brasileira a tratar especificamente do tráfico de pessoas, tanto internacional como doméstico; e sua publicação sem vetos foi um avanço importante na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Crucialmente, essa lei descolou os termos exploração sexual e prostituição. Como resultado, deixou de oferecer mecanismos legais específicos para a restrição à migração de prostitutas ou sua deportação. Ela também delineou com maior precisão as finalidades do crime de tráfico de pessoas: submissão a trabalho análogo à escravidão, servidão, exploração sexual, adoção ilegal e remoção de órgãos. Houve ainda uma alteração na classificação do crime de tráfico de pessoas no Código Penal, o qual passou a fazer parte da relação de crimes contra a liberdade individual (na Seção I – *Crimes contra a liberdade pessoal*), deixando de ser considerado um crime contra a dignidade sexual. Além disso, o capítulo IV – que trata da proteção e da assistência às vítimas – ampliou a ênfase na proteção às vítimas e alterou a Lei nº 6.815, de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), passando a garantir a regularização do *status* migratório (por meio da concessão de visto ou residência permanente) às vítimas do tráfico de pessoas e seus familiares. Por fim, a partir da harmonização da lei brasileira com o Protocolo de Palermo, passou-se a exigir algum tipo de coerção, fraude ou violência para que o delito fosse caracterizado.

Para além de políticas e mudanças legais, foram criados departamentos ou comitês especializados nos governos federal e estaduais, analisados a seguir.

1.1 Arranjos institucionais no governo federal

No governo federal, foram três as principais inovações: i) criação de um arranjo institucional no (atual) Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), situado na Coordenação-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes; ii) criação de um arranjo na Polícia Federal, atualmente situado no Serviço de Repressão ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes (subordinado à Divisão de Repressão a Crimes contra Direitos Humanos); e iii) criação do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conatrap).

Observa-se que tanto no MJSP como na Polícia Federal o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes são enfrentados em conjunto. Embora isso não implique necessariamente um problema, a combinação dessas duas atividades pode ter como consequência indireta a imposição de restrições ao direito à migração – legitimada pela agenda antitráfico. Trata-se de uma prática adotada em outros países, onde o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes são justapostos como forma de conferir legitimidade a políticas antimigratórias. Ou seja, a rejeição de

migrantes de certos grupos é justificada pela necessidade de se reprimir o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas, tal como observado na fronteira entre Estados Unidos e México (Brysk e Choi-Fitzpatrick, 2012, p. 79).

As polícias brasileiras devem, é claro, monitorar o problema do contrabando de migrantes (e do tráfico de pessoas) e reprimir crimes, mas o Estado deve respeitar o direito à migração de cidadãos brasileiros e estrangeiros. Operações de repressão ao contrabando de migrantes são frequentemente solicitadas à Polícia Federal por forças policiais estrangeiras,³ mas estas devem ser consideradas com cautela. O objetivo é que o Estado brasileiro não seja utilizado instrumentalmente por políticas antimigratórias de países desenvolvidos e acabe, assim, por limitar (ao invés de garantir) o direito à migração. Recomenda-se, ainda, que o Estado brasileiro considere que cidadãos brasileiros recorrem a contrabandistas de migrantes – ou outros intermediários – em função da ausência de alternativas que possibilitem sua entrada regular em outros países.

O Conatrap, por sua vez, foi criado em 2013 pelo Decreto nº 7.901, congregando órgãos de governo e da sociedade civil, sendo um dos resultados do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Desde meados dos anos 2000, grupos na sociedade civil – por exemplo, a Rede Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos – e no Estado – por exemplo, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) – já defendiam a sua criação a fim de que houvesse um órgão de participação e controle social no âmbito do enfrentamento ao tráfico de pessoas.⁴ O objetivo do Conatrap é propor ações de gestão e implementação das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, além de contribuir para o fortalecimento de uma rede de enfrentamento do problema. Conforme previsto na sua criação, o Conatrap possuía sete representantes de órgãos de governo, sete da sociedade civil e dez de colegiados de áreas correlatas. Era, assim, um espaço de representação paritária, visto que o número de integrantes de órgãos de governo e sociedade civil era equivalente. Em 2019, o Conatrap passou a ser regido pelo Decreto nº 9.833, a partir de quando passou a ser composto por quatro representantes de órgãos de governo e três da sociedade civil. Tal mudança tornou o Conatrap um espaço não paritário de representação. A sua composição ao longo do tempo é apresentada no quadro 1, observando-se a redução no número de representantes da sociedade civil a partir de 2020, assim como o fim da participação de colegiados, Núcleos de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs), Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETPs) e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs).

3. Entrevista: integrante da Polícia Federal – Brasília, 14 de fevereiro de 2020.

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

QUADRO 1
Membros do Contrap (2014-2022)

	2014-2015	2016-2017	2018	2019	2020-2022
Governo	Secretaria Nacional de Justiça				
	Secretaria Nacional de Segurança Pública			-	
	Polícia Federal				
	PRF				
	Secretaria de Políticas para as Mulheres (ou órgãos que a sucederam)			Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	
	Secretaria de Direitos Humanos (ou órgãos que a sucederam)				
	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome			Ministério da Cidadania	
	-			Ministério das Relações Exteriores	
Sociedade civil	Associação de Travestis, Transexuais e Transgêneros de Goiás (Astral)				The Justice Movement e The 27 Million
	Davida		Núcleo de Estudos de Gênero Pagu da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)		Instituto Ecovida
	Sociedade da Defesa dos Direitos Sexuais da Amazônia (Sodireitos)		Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (Asbrad)		
	Instituto Aliança com o Adolescente		Centro de Apoio Pastoral do Migrante (Cami)		-
	Projeto Trama		Instituto Migrações e Direitos Humanos		
	Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos		Projeto Resgate		
	Universidade Tiradentes		Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)		
	-			Jovens com uma Missão (Jocum)	

(Continua)

(Continuação)

	2014-2015	2016-2017	2018	2019	2020-2022
Colegiados	Conselho Nacional de Assistência Social				
	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente				
	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher				
	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo				
	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial				
	Conselho Nacional de Imigração				
	Conselho Nacional de Saúde				
	Conselho Nacional de Turismo				
	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais				
	Conselho Nacional de Segurança Pública				
NETPs e PAAHMs	São Paulo; Ceará (suplente)	São Paulo; Pará (suplente)	Pernambuco; Pará (suplente)		
Indicados por CETPs	Asbrad		Jocum		

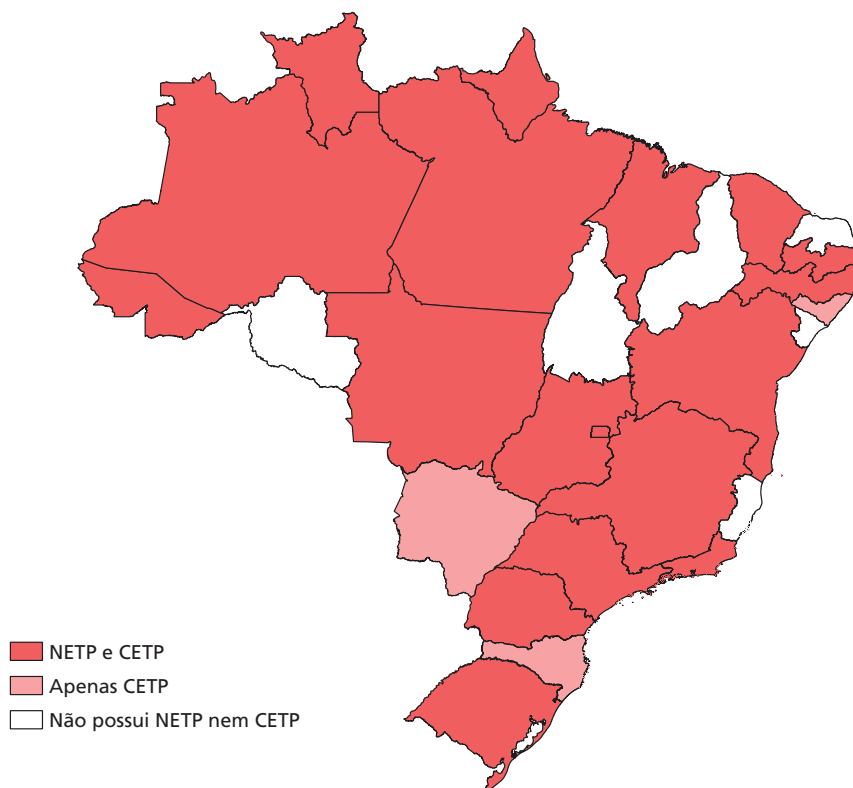
Fonte: *Diário Oficial da União*, vários anos.
Elaboração dos autores.

Para além do Executivo Federal, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criou em 2015 o Fórum Nacional do Poder Judiciário para Monitoramento e Efetividade das Demandas Relacionadas à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas (Fontet). Diferentemente do arranjo criado pelo Poder Executivo, partiu-se desde o início de uma abordagem que combina o enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão com o enfrentamento ao tráfico de pessoas. O objetivo desse fórum é acompanhar processos judiciais, produzir dados e estudos e facilitar a cooperação entre integrantes do Poder Judiciário – e destes com outros atores (CNJ, 2015). Com base nessa iniciativa, foram também criados os Comitês Estaduais de Enfrentamento à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas, os quais existem atualmente em todas as Unidades da Federação (UFs) (CNJ, 2021). Os membros do Fontet são todos do Poder Judiciário e/ou integrantes do CNJ, enquanto os dos comitês estaduais são todos do Judiciário. Trata-se, portanto, de um espaço sobretudo interno ao Poder Judiciário, visto não haver a participação de pessoas de outros poderes ou organizações da sociedade civil.

1.2 Arranjos institucionais nos governos estaduais

A execução da PNETP é em grande medida delegada aos estados, onde ocorreram três inovações principais: i) criação dos NETPs; ii) criação dos CETPs; e iii) criação dos PAAHMs. Os primeiros NETPs e CETPs foram criados em meados dos anos 2000 e posteriormente estendidos para outras UFs. A figura 1 apresenta as UFs que possuem NETPs e/ou CETPs e o quadro 2 contém as suas datas de criação.⁵

FIGURA 1
NETPs e CETPs



Elaboração dos autores.

Obs.: Para a elaboração da figura, foi utilizado QGIS 3;16;13.

5. Apenas um município no Brasil possui um NETP: o de Ipojuca, Pernambuco, onde se localiza Porto de Galinhas.

QUADRO 2

NETPs e CETPs: datas de criação

UF	NETP	CETP
AC	11/2009	6/2015
AL	-	9/2013
AM	11/2010	10/2014
AP	3/2012	4/2013
BA	3/2011	12/2007
CE	9/2011	3/2006
DF	8/2017	11/2011
ES	-	-
GO	6/2008	5/2012
MA	9/2015	9/2015
MG	8/2012	12/2012
MS	-	7/2008
MT	12/2016	2/2012
PA	6/2008	5/2013
PB	8/2009	7/2016
PE	9/2011	7/2003 ¹
PI	-	-
PR	02/2013	4/2013
RJ	12/2008	11/2011
RN	-	-
RO	-	-
RR	5/2016	2/2013
RS	2/2013	10/2012
SC	-	11/2019 ²
SE	-	-
SP	3/2008	3/2009
TO	-	-

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ O primeiro comitê foi instituído pelo Decreto nº 25.594, de 1º de julho de 2003, no âmbito do Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos. Este foi revogado pelo Decreto nº 37.069, de 2 de setembro de 2011, que criou o CETP.

² À diferença de outras UFs, criou-se em Santa Catarina o Fórum de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, envolvendo Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Federal (MPF), PRF, Polícia Federal, Secretaria de Desenvolvimento Social, Polícia Civil, Polícia Militar e Defensoria Pública da União (DPU).

Obs.: Os traços indicam que NETPs ou CETPs não existem ou que não se encontraram registros de sua criação em documentos oficiais.

O funcionamento dos NETPs passou a ser regulado em 2009 por meio da Portaria nº 31/2009 da SNJ (alterada pela Portaria nº 41). A criação dos NETPs resultou em grande medida da combinação de esforços de governos estaduais e do governo federal, o qual contribuiu com recursos e apoio técnico para a sua criação.

A função dos NETPs e CETPs é a de ser um ponto nodal de uma rede estadual de instituições de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Dessa forma, com a criação dos NETPs e CETPs, a função do Ministério da Justiça passou a ser a de articular uma “rede de redes”, facilitando contatos entre integrantes de redes de diferentes estados. Atualmente, existem NETPs ou CETPs em 21 UFs. Para fins de referência, o quadro 3 apresenta os nomes de todos os NETPs e CETPs, assim como os órgãos aos quais eles estavam vinculados ou subordinados (ao final de 2021).

QUADRO 3
NETPs e CETPs: nomenclatura e vinculação institucional

UF	NETP	Órgão de vinculação ou subordinação do NETP	CETP	Órgão de vinculação ou subordinação do CETP
AC	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Acre	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Acre	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Acre	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Acre
AL	-	-	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Alagoas	Secretaria da Mulher e dos Direitos Humanos do Estado de Alagoas
AM	Gerência de Migrações, Refúgio e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo do Estado do Amazonas	Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania	Comitê Intersetorial de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Atenção aos Refugiados e Migrantes do Estado do Amazonas	Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania
AP ¹	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Amapá	Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública do Estado do Amapá	-	-
BA	Coordenação de Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo do Estado da Bahia	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado da Bahia	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
CE	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Ceará	Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Ceará	Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos
DF	Gerência de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Apoio ao Migrante	Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania	Comitê Distrital de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Distrito Federal	Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania
ES	-	-	-	-
GO	Comissão Executiva de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Goiás	Secretaria de Desenvolvimento Social de Goiás	Comitê Interinstitucional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Goiás	Secretaria de Desenvolvimento Social de Goiás
MA	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Maranhão	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Maranhão	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular

(Continua)

(Continuação)

UF	NETP	Órgão de vinculação ou subordinação do NETP	CETP	Órgão de vinculação ou subordinação do CETP
MG	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Minas Gerais	Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania	Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação ao Trabalho Escravo	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
MS	-	-	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Mato Grosso do Sul	Casa da Assistência Social e da Cidadania
MT	Núcleo Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Mato Grosso	Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania	Comitê Estadual de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Mato Grosso	Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente
PA	Coordenadoria de Política de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas do Estado do Pará	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Pará	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos
PB	Núcleo Estadual de Enfrentamento ao Tráfico e Desaparecimento de Pessoas da Paraíba	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico e Desaparecimento de Pessoas da Paraíba	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba
PE	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Pernambuco	Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Pernambuco	Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco
PI	-	-	-	-
PR	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Paraná	Secretaria da Justiça, Família e Trabalho	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Paraná	Secretaria da Justiça, Família e Trabalho
RJ	Núcleo Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação ao Trabalho Escravo do Estado do Rio de Janeiro	Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos do Rio de Janeiro	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo do Estado do Rio de Janeiro	Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos do Rio de Janeiro
RN	-	-	-	-
RO	-	-	-	-
RR	Núcleo de Promoção, Prevenção e Atendimento às Vítimas de Tráfico de Pessoas	Procuradoria Especial da Mulher da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Abuso, Exploração Sexual e Tráfico de Crianças e Adolescentes do Estado de Roraima	-
RS	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul	Secretaria da Segurança Pública do Rio Grande do Sul	Comitê de Atenção aos Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul	Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos

(Continua)

(Continuação)

UF	NETP	Órgão de vinculação ou subordinação do NETP	CETP	Órgão de vinculação ou subordinação do CETP
SC	-	-	Fórum de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Estado de Santa Catarina	MPT, MPF, PRF, Polícia Federal, Secretaria de Desenvolvimento Social, Polícia Civil, Polícia Militar e DPU
SE	-	-	-	-
SP	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de São Paulo	Secretaria da Justiça e Cidadania	Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	Secretaria da Justiça e Cidadania
TO	-	-	-	-

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Não há informação pública recente disponível sobre o CETP deste estado.

Obs.: Os traços indicam que NETPs ou CETPs não existem ou que não se encontraram informações em documentos oficiais.

Os NETPs também teriam a função de articular a criação do que viriam a ser os Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs), previstos no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Os PAAHMs têm como objetivo atender pessoas deportadas e não admitidas, com foco na identificação de possíveis vítimas do tráfico de pessoas e no encaminhamento para organizações que trabalham no apoio às vítimas. Os PAAHMs funcionam em locais de entrada/saída do Brasil ou nos quais há – ao menos em tese – um fluxo elevado de migrantes, deportados ou não admitidos. Os PAAHMs devem ter uma equipe interdisciplinar e oferecer um atendimento humanizado, propiciando – caso necessário – o acolhimento por membros da rede local de atendimento com a qual os PAAHMs trabalham. Ao final de 2020, haviam sido criados dezenove PAAHMs no país, dos quais quatorze no Amazonas, conforme o quadro 4. Muitos deles, contudo, não se encontram ativos.

QUADRO 4
PAAHMs no Brasil: distribuição e data de criação

UF	Município	Local	Data de criação	Status
AM	Manaus	Aeroporto internacional	10/2015	Em funcionamento
		Terminal rodoviário	3/2012	Em funcionamento
		Porto de Manaus	7/2014	Não está em funcionamento
		Porto da Ceasa	1/2010	Em funcionamento
	Itacoatiara	Terminal hidrovial	4/2012	Em funcionamento
	Parintins	Terminal hidrovial	6/2012	Em funcionamento
	Tabatinga	-	9/2013	Não está em funcionamento
	São Gabriel da Cachoeira	-	9/2014	Não está em funcionamento
	Presidente Figueiredo	-	8/2014	Não está em funcionamento
	Novo Airão	-	12/2014	Não está em funcionamento
	Manacapuru	Terminal rodoviário	5/2012	Não está em funcionamento
	Humaitá	Terminal hidrovial	6/2012	Não está em funcionamento
	Coari	Terminal hidrovial	12/2012	Não está em funcionamento
	Irlanduba	Secretaria de Segurança Pública	12/2014	Não está em funcionamento
PA	Belém	Aeroporto internacional	7/2009	Em funcionamento
CE ¹	Fortaleza	Aeroporto internacional	9/2011	Em funcionamento
MG	Belo Horizonte	Aeroporto internacional	-	Não foi implementado, mantendo-se apenas como projeto
RJ	Rio de Janeiro	Aeroporto internacional	11/2020	Em funcionamento
SP	São Paulo	Aeroporto internacional	3/2010	Em funcionamento

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Inicialmente inaugurado em 2006, e reinaugurado em 2011.

Obs.: Os traços indicam que não se encontraram informações em documentos oficiais.

Uma outra característica da política é a ausência de um modelo lógico, uma questão examinada na próxima seção.

2 A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL TEM UM MODELO LÓGICO?

Existe um modelo lógico para as ações do Estado no enfrentamento ao tráfico de pessoas? Um modelo lógico é importante, pois ele desempenha múltiplas funções, quais sejam:

- esclarecer o que se espera do programa, identificando objetivos, recursos, ações, resultados e relações causais;
- contribuir para gerar referências para avaliações *a posteriori*;

- estabelecer indicadores de desempenho;
- explorar a realidade de implementação do programa;
- avaliar a capacidade de mensuração do desempenho e alcance dos objetivos planejados; e
- auxiliar na tomada de decisão e realizar avaliação intensiva (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2007).

Ademais, o modelo lógico permite a comunicação do objetivo principal do programa, apresentando os produtos e efeitos desejados; demonstra a consistência lógica do programa, auxiliando na identificação de lacunas e efeitos não realizáveis; e permite identificar as questões de avaliação que devem ser elaboradas e as medidas de desempenho a serem adotadas. O modelo lógico também auxilia na identificação das medidas fundamentais para se atingir os objetivos, assim como as que são redundantes ou têm ligações inconsistentes com os objetivos do programa. Facilita ainda o monitoramento da implementação do programa ao gerar um plano definido para o seu acompanhamento, direcionando, assim, a execução das atividades de avaliação da política pública. Por fim, o modelo lógico define as responsabilidades, melhora o planejamento, facilita o entendimento comum sobre o problema a se resolver e fomenta uma discussão focada nos objetivos, resultados esperados e processos para atingi-los (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2007).

O modelo lógico explícita – e por vezes se confunde com – a teoria do programa, ou teoria de mudança. A avaliação teórica de um programa visa mapear a cadeia de causalidade do programa avaliado de modo a identificar e esclarecer os pressupostos que sustentam os processos adotados, com vistas a alcançar os impactos pretendidos. Em outras palavras, a teoria do programa é a concepção lógica do que deve ser feito para que se alcancem os benefícios sociais almejados. Desta forma, uma teoria do programa mal formulada pode resultar em um programa que não produz os efeitos desejados, ainda que bem-implementado.

Contudo, não existe um modelo lógico propriamente dito para a PNETP, o que é um obstáculo ao monitoramento e à avaliação tanto da PNETP como dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Ainda assim, é possível deduzir um modelo lógico (de forma simples e aproximada) da PNETP como tendo os seguintes componentes.

2.1 Insumos

No MJSP, que é o principal órgão público implementador da política, há recursos orçamentários finalísticos próprios (por exemplo, cerca de R\$ 281 mil em 2019).⁶

6. Disponível em: <<https://bit.ly/35U012N>>.

A política conta ainda com recursos de outros ministérios e recursos externos, como os oriundos do UNODC, do programa TRACK4TIP, assim como recursos de governos estaduais e, em alguma medida, municipais.

2.2 Processos

A PNETP estabelece três amplas linhas de ação: prevenção ao tráfico de pessoas; repressão e responsabilização de seus autores; e atenção às vítimas. O art. 5 da PNETP estabelece as seguintes diretrizes específicas de *prevenção* ao tráfico de pessoas:

- implementação de medidas preventivas nas políticas públicas, de maneira integrada e intersetorial, nas áreas de saúde, educação, trabalho, segurança, justiça, turismo, assistência social, desenvolvimento rural, esportes, comunicação, cultura, direitos humanos, entre outras;
- apoio e realização de campanhas socioeducativas e de conscientização nos âmbitos internacional, nacional, regional e local, considerando as diferentes realidades e linguagens;
- monitoramento e avaliação de campanhas com a participação da sociedade civil;
- apoio à mobilização social e fortalecimento da sociedade civil; e
- fortalecimento dos projetos já existentes e fomento à criação de novos projetos de prevenção ao tráfico de pessoas (Brasil, 2008).

De acordo com o art. 6 da PNETP, as diretrizes de *repressão* ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores são as seguintes:

- cooperação entre órgãos policiais nacionais e internacionais;
- cooperação jurídica internacional;
- sigilo dos procedimentos judiciais e administrativos, nos termos da lei; e
- integração com políticas e ações de repressão e responsabilização dos autores de crimes correlatos.

As diretrizes de *atenção às vítimas* do tráfico de pessoas são oferecidas pelo art. 7:

- proteção e assistência jurídica, social e de saúde às vítimas diretas e indiretas do tráfico de pessoas;
- assistência consular às vítimas diretas e indiretas do tráfico de pessoas, independentemente de sua situação migratória e ocupação;
- acolhimento e abrigo provisório das vítimas;

- reinserção social com a garantia de acesso à educação, à cultura, à formação profissional e ao trabalho para as vítimas;
- reinserção familiar e comunitária de crianças e adolescentes vítimas do tráfico de pessoas;
- atenção às necessidades específicas das vítimas, com especial zelo por questões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, raça, religião, faixa etária, situação migratória, atuação profissional ou outro *status*;
- proteção da intimidade e da identidade das vítimas; e
- levantamento, mapeamento, atualização e divulgação de informações sobre instituições governamentais e não governamentais situadas no Brasil e no exterior que prestam assistência às vítimas.

2.3 Produtos

Desenvolver e implementar a PNETP (Brasil, 2018).

2.4 Resultados

Gestão da política e da informação relativa a ela, capacitação, responsabilização dos autores, assistência à vítima e prevenção e conscientização pública (Brasil, 2018).

2.5 Impactos

No âmbito da prevenção, o objetivo da política é reduzir a vulnerabilidade de potenciais vítimas do tráfico de pessoas e engendrar políticas públicas adequadas para tratar as suas causas estruturais. No que concerne à repressão ao tráfico de pessoas e à responsabilização dos seus autores, a política visa ao tratamento justo, seguro e não discriminatório na reinserção social, na adequada assistência consular, na proteção especial e no acesso à justiça. Com relação às vítimas, incluem-se também estrangeiros traficados para o território nacional – haja vista ser o Brasil um país de destino, trânsito e origem de vítimas do tráfico. Por fim, no que tange à repressão e à responsabilização, o objetivo da política é o de fiscalização contínua, controle e investigação, considerando seus aspectos penais e trabalhistas, nacionais e internacionais (Brasil, 2008).

3 CONCLUSÕES

Este capítulo mapeia o marco legal e os arranjos institucionais de combate ao tráfico de pessoas no Brasil. Estes não são politicamente neutros, e refletem necessariamente determinadas concepções do que seja o tráfico de pessoas, bem como do formato e dos objetivos das políticas públicas que buscam combatê-lo.

As instituições e políticas públicas governamentais brasileiras que combatem o tráfico de pessoas respondem fundamentalmente à necessidade de cumprimento do Protocolo de Palermo – embora não se limitando ao tráfico internacional – e ao concomitante avanço político da campanha antitráfico. Elas se sobrepõem a outros arranjos institucionais, como os de combate ao trabalho análogo à escravidão, proteção de crianças e adolescentes, e proteção a mulheres. O marco legal do combate ao tráfico de pessoas no Brasil também se sobrepôs ao Código Penal brasileiro até 2016. Subsequentemente, a separação legal entre exploração sexual e prostituição por meio da Lei nº 13.344 contribuiu para o combate à criminalização da migração de prostitutas. Contudo, o enfrentamento conjunto do tráfico de pessoas e do contrabando de migrantes no MJSP e na Polícia Federal pode contribuir para a repressão da imigração de grupos específicos, e para a violação de seus direitos.

Os CETPs, NETPs e PAAHMs constituem a linha de frente do combate ao tráfico de pessoas no Brasil e revelam o caráter descentralizado do arranjo institucional brasileiro nessa área. Contudo, é também notável o grau de variação em termos de funções, atividades prioritárias, composição e mesmo existência dessas estruturas estaduais. Isso revela o alto grau de autonomia dos estados para determinar suas próprias práticas de combate ao tráfico de pessoas, geralmente à revelia da União ou sem contar com maior orientação ou coordenação por parte desta. A política também carece de um modelo lógico, o que constitui evidência de falta de rigor na elaboração da PNETP. Não obstante, buscamos deduzir esse modelo lógico a partir das informações disponíveis sobre a PNETP.

Também não há indicadores estabelecidos para avaliar a PNETP ou os planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas; e tais indicadores nem poderiam ser operacionalizados, tendo em vista a precariedade dos dados disponíveis. Como analisado no próximo capítulo, não há bases de dados construídas com essa finalidade e estabelecidas a partir do cruzamento dos casos investigados, casos suspeitos, condenações e denúncias.