



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE UNB PLANALTINA - FUP  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - PPGP

RENATA BRAZ MELO FRANCO BAHIA

**A INTERNALIZAÇÃO DO PROTOCOLO DE PALERMO NO BRASIL SOB A LUZ DA  
POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS**

**BRASÍLIA-DF  
2023**



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE UNB PLANALTINA - FUP  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - PPGP

RENATA BRAZ MELO FRANCO BAHIA

**A INTERNALIZAÇÃO DO PROTOCOLO DE PALERMO NO BRASIL SOB A LUZ DA  
POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para conclusão de curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade de Brasília no campus de Planaltina, como requisito para obtenção do título de Mestre.

**Orientadora:** Prof. Dra. Annita Valléria Calmon Mendes

**BRASÍLIA-DF  
2023**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Bi BAHIA, RENATA BRAZ MELO FRANCO  
A INTERNALIZAÇÃO DO PROTOCOLO DE PALERMO NO BRASIL SOB A  
LUZ DA POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE  
PESSOAS / RENATA BRAZ MELO FRANCO BAHIA; orientador  
Annita Valléria Calmon Mendes . -- Brasília, 2023.  
SIP.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) --  
Universidade de Brasília, 2023.

1. Tráfico de Pessoas. 2. Assistência. 3. Proteção à  
vítima. 4. Protocolo de Palermo. 5. Legislação. I. Mendes  
Annita Valléria Calmon , orient. II. Título.

**A INTERNALIZAÇÃO DO PROTOCOLO DE PALERMO NO BRASIL A LUZ DA  
POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS**

Esta dissertação foi avaliada pela seguinte banca examinadora:

---

Profa. Dra. Annita Valléria Calmon Mendes – Presidente  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP  
Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF

---

Profa. Dra. Elaine Nolasco Ribeiro – Membro Interno  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP  
Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF

---

Profa. Dra. Waldimeiry Correa da Silva – Membro Externo  
Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidade de Sevilla, Espanha

A banca examinadora decidiu pela aprovação.

Brasília, 24 de julho de 2023

## RESUMO

O tráfico de pessoas é um fenômeno complexo e que ainda subsiste em escala global, notadamente estruturado em movimentos de pessoas em contexto de vulnerabilidade com a finalidade de exploração. Trata-se de um crime identificado em diversos países, seja como origem, trânsito ou destino de exploração de pessoas. Nesse sentido, propõe-se com esta pesquisa estudar o fenômeno do tráfico de pessoas, em especial a implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) do governo brasileiro como resposta ao fenômeno, da perspectiva da proteção e à atenção às vítimas do crime. A metodologia empregada consiste em pesquisa documental e bibliográfica, com técnicas de coleta e análise de dados adequadas ao estudo. Os resultados alcançados revelam que há grande relação entre as legislações brasileiras e o Protocolo de Palermo, indicando um alinhamento significativo entre ambos os instrumentos. O fato de as mesmas categorias e abordagens depreendidas pela análise categorial estarem presentes nos documentos legais evidencia o esforço do Brasil em adotar medidas e diretrizes que estejam de acordo com os padrões internacionais de combate ao tráfico de pessoas na perspectiva de atenção às vítimas, aspecto examinado neste trabalho. Ao identificar a presença das categorias relacionadas à proteção de vítimas de tráfico de pessoas nos documentos legais, na PNETP, na Lei 13.344/2016 e nos Planos Nacionais, podemos afirmar que o Brasil está buscando seguir as diretrizes internacionais estabelecidas pelo Protocolo de Palermo. De maneira geral, os planos brasileiros apresentam maior percentual de conteúdo das metas de atendimento às vítimas, porém, esse alinhamento não se reflete de maneira uniforme nos três planos aprovados. Isso se deve ao fato de haver mais metas no Plano II em relação ao Plano I, mas há uma diminuição no percentual de metas para o atendimento às vítimas do Plano III para o Plano II. Por conseguinte, ainda é necessário mais esforços institucionais para garantir que as vítimas de tráfico no Brasil tenham plenitude de direitos, devendo os Planos Nacionais seguintes abordarem esse aspecto.

**Palavras-chave:** Tráfico de Pessoas; Assistência; Proteção à vítima; Protocolo de Palermo; Legislação.

## ABSTRACT

Human trafficking is a complex phenomenon that still exists on a global scale, notably structured in the movements of people in a context of vulnerability with the purpose of exploitation. It is a crime identified in several countries, either as origin, transit, or destination of exploitation of person. Thus, the aim of this research is to study the implementation of the Brazilian government's National Policy to Combat Trafficking in Humans (PNETP) as a response to human trafficking in Brazil, from the perspective of caring for victims. The theoretical foundation included an analysis of the theme's antecedents in international documents, in particular the Palermo Protocol, and a description of the PNETP in Brazil, in addition to the assistance and protection measures offered to victims. The methodology used consisted of documentary and bibliographical research, with data collection and analysis techniques suitable for the study. The results achieved revealed the existence of correlations between Brazilian legislation and the Palermo Protocol, indicating a significant alignment between both instruments. In relation to caring for victims, the analysis showed that the same categories and approaches are present in the legal documents, demonstrating Brazil's effort to adopt measures and guidelines that are in accordance with international standards for combating human trafficking. This compliance is essential to support national action regarding the crime of human trafficking, in addition to ensuring adequate protection for victims of this crime. By identifying the presence of categories related to the protection of victims of human trafficking in legal documents, in PNETP, in Law 13.344/2016, and in National Plans, we can say that Brazil is seeking to follow the international guidelines established by the Palermo Protocol. In general, the Brazilian plans presented a higher percentage of content of goals for victims caring, however, this alignment is not uniformly reflected in the three plans approved. This is due to the fact that there are more goals in Plan II compared to Plan I, but there was a decrease in the percentage of goals for victims caring from Plan III to Plan II. Therefore, much is still needed to ensure that victims of trafficking in Brazil have full rights.

**Keywords:** Human Trafficking; Assistance; Victim protection; Palermo Protocol; Legislation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução de normativos brasileiros acerca do tráfico de pessoas .....	27
Figura 2 - Dez categorias relacionadas à atenção à vítima de tráfico de pessoas.....	41
Figura 3 – Modelo de governança da PNETP .....	49
Figura 4 – Mensagem sobre a análise do III Plano.....	69

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparação entre CONATRAP: 2013 e 2019.....	24
Quadro 2 – Síntese da metodologia.....	37
Quadro 3 – Dez categorias principais depreendidas do Protocolo de Palermo .....	39
Quadro 4 – Dez categorias principais depreendidas do Protocolo de Palermo relacionadas com a PNETP e a Lei nº.13.344/2016 .....	46
Quadro 5 – I Plano Nacional – Distribuição eixos e prioridades .....	52
Quadro 6 – Categorias no I Plano Nacional: análise aprofundada da Prioridade 5.....	54
Quadro 7 – II Plano Nacional: Linhas operativas e Atividades .....	59
Quadro 8 – Categorias no II Plano Nacional: Linha Operativas 2, atividades D, G e H ....	61
Quadro 9 – Categorias no III Plano Nacional: Eixo V – Assistência à Vítima.....	66
Quadro 10 – Comparação consolidada das categorias e legislação brasileira.....	70



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual das metas do I Plano Nacional relacionadas à atenção e à proteção às vítimas de tráfico de pessoas .....	53
Gráfico 2 – I Plano: percentual de adesão às categorias depreendidas do Protocolo de Palermo .	56
Gráfico 3 – I Plano: adesão às categorias depreendidas do Protocolo de Palermo .....	56
Gráfico 4 – I Plano: execução das metas por categorias .....	58
Gráfico 5 – Percentual das metas do II Plano Nacional relacionadas à atenção e à proteção às vítimas de tráfico de pessoas .....	61
Gráfico 6 – II Plano: adesão as categorias depreendidas do Protocolo de Palermo .....	63
Gráfico 7 – II Plano: execução das metas por categorias .....	64
Gráfico 8 – Percentual das metas do III Plano Nacional relacionadas à atenção e à proteção às vítimas de tráfico de pessoas .....	66
Gráfico 9 – III Plano: adesão às categorias depreendidas do Protocolo de Palermo.....	68
Gráfico 10 – Percentual de espaço dedicado ao tema de assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas .....	71

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH	Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNSP	Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
CONATRAP	Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DOU	Diário Oficial da União
GI	Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
ICMPD	<i>International Centre for Migration Policy Development</i>
IMDH	Instituto Migrações e Direitos Humanos
I PLANO	I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
II PLANO	II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
III PLANO	III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPT	Ministério Público do Trabalho
NETPS	Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAAHM	Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante
PNETP	Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
RMA	Sistema de Registro Mensal de Atendimentos
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNODC	Organização das Nações Unidas para Drogas e Crimes

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
1.1 OBJETIVOS .....	14
1.1.1 Objetivo geral .....	14
1.1.2 Objetivos específicos .....	14
1.2 JUSTIFICATIVA.....	14
1.3 DESCRIÇÃO DOS CAPÍTULOS .....	16
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>18</b>
2.1 BREVES ANTECEDENTES DO TEMA DE TRÁFICO DE PESSOAS .....	18
2.2 A INTERNALIZAÇÃO DO PROTOCOLO DE PALERMO E A POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL ....	20
2.3 A ASSISTÊNCIA E PROTEÇÃO ÀS VÍTIMAS DE TRÁFICO PELA REDE DESCENTRALIZADA .....	28
<b>3 MÉTODO DE PESQUISA</b> .....	<b>34</b>
3.1 TIPO DE PESQUISA .....	34
3.2 TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	37
3.3 TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DE INTERPRETAÇÃO DE DADOS.....	38
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	<b>44</b>
4.1 ANÁLISE CATEGORIAL DA POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS E DA LEI Nº.13.344/2016.....	45
4.2 ANÁLISE CATEGORIAL DO I PLANO NACIONAL .....	51
4.3 ANÁLISE CATEGORIAL DO II PLANO NACIONAL .....	58
4.4 ANÁLISE CATEGORIAL DO III PLANO NACIONAL .....	64
4.5 TENDÊNCIA DOS PLANOS .....	70
4.6 RELAÇÕES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	71
4.7 SUGESTÕES E CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA.....	73
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>76</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>78</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tráfico de pessoas é um fenômeno complexo e que ainda subsiste em escala global, notadamente estruturado em movimentos de pessoas em contexto de vulnerabilidade com a finalidade de exploração. Dados do Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas, produzido pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, 2020) indicam que, apenas no ano de 2018, foram detectadas quase 50.000 vítimas de tráfico humano em 135 países, incluindo o Brasil. Nesse sentido, propôs-se com esta pesquisa estudar o fenômeno do tráfico de pessoas, em especial a implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) do governo brasileiro como resposta ao fenômeno.

Para compreender o tráfico de pessoas na ordem contemporânea, utilizamos o conceito internacionalmente cunhado no art. 3º, letra a, do Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial mulheres e crianças – conhecido como Protocolo de Palermo – adotado em dezembro de 2000. No artigo supracitado, conceitua-se o tráfico de pessoas como: o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de 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. A exploração inclui, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

Isso posto, esta pesquisa tem como objetivo verificar a implementação da PNETP do Governo Brasileiro, buscando, averiguar se a construção dessa política pública está alinhada ao principal instrumento universal de combate ao fenômeno, o Protocolo de Palermo. Acolhe, em específico, entender o seguinte ponto: *a proteção e a atenção às vítimas do crime de tráfico de pessoas*. Nesse sentido, é traçado um paralelo entre o Capítulo II - Proteção de vítimas de tráfico de pessoas, do referido Protocolo e os princípios, diretrizes e ações análogas previstas na Política Nacional e adjacentes.

A PNETP, aprovada pelo Decreto nº. 5.948, de 26 de outubro de 2006, foi apresentada como a materialização do compromisso do governo brasileiro de enfrentamento ao crime de tráfico de pessoas. Esse compromisso foi assumido internacionalmente pelo Brasil no momento

da adesão ao Protocolo de Palermo, por intermédio do Decreto nº.5.017, de 12 de março de 2004. Esses são um dos principais instrumentos sobre o tema em vigência no território nacional.

Em que pese esses decretos sejam o marco normativo inicial do governo nacional em prol do enfrentamento da problemática do tráfico de pessoas, documentos disponibilizados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública informam que, desde o ano de 2000, o órgão vem executando ações na temática, via acordos de cooperação com organismos internacionais (BRASIL, 2010). Destaca-se a realização, em dezembro de 2000, de um seminário internacional para discutir o tema à luz da Convenção de Palermo, o qual colaborou nas discussões para a criação de um projeto para tratar da questão do tráfico de pessoas no Brasil, assinado em 18 de dezembro de 2001. O projeto recebeu o nome de *Programa de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos* e coube a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça constituir uma equipe para acompanhá-lo.

Iniciativas como campanhas de esclarecimento sobre a temática à sociedade, curso de capacitação para as polícias (mediante parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública) e oficinas regionais culminaram na formação de uma rede de parceiros institucionais engajados com o tema. Houve entregas relevantes como a inserção de ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Plano Plurianual (PPA) da União do período de 2004 a 2007 e o *Manual sobre Tráfico de Pessoas para fins de Exploração Sexual*, produzido em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (BRASIL, 2010). Este último é um documento que norteia ações e intervenções na política nacional sobre essa temática até os dias atuais.

Foi coordenado pela Secretaria Nacional de Justiça um grupo composto por distintos segmentos do Governo, a saber: Casa Civil; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Turismo; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria de Políticas para Mulheres; Polícia Federal; Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Ministério Público Federal; e Ministério Público do Trabalho. Esse grupo trabalhou em diálogo com a sociedade civil e organismos internacionais na proposta de elaboração da PNETP. A criação desse agrupamento interministerial infundiu ânimo na notoriedade do tema no cenário nacional no que tange ao espaço governamental, uma vez que, no âmbito da sociedade civil, a temática já era objeto de trabalho há bastante tempo.

Posteriormente este grupo se subdividiu em três subgrupos temáticos. Cada subgrupo tratou de eixos da Política Nacional, a saber: (i) prevenção, (ii) atendimento às vítimas e (iii) responsabilização. Após elaboração de minuta pelo grupo, a Casa Civil abriu consulta pública à sociedade para aperfeiçoamento do texto, conforme publicado no Diário Oficial da União

(DOU) de 13 de junho de 2006. Verifica-se que o atendimento às vítimas se apresenta como eixo estruturante da PNETP desde a sua concepção.

Essa Política Nacional está dividida em três capítulos. O capítulo I dispõe sobre sua finalidade precípua. Na primeira parte, define-se a expressão *tráfico de pessoas*, conforme prevê o Protocolo de Palermo. O capítulo II trata dos princípios e das diretrizes, gerais e específicas, que norteiam a PNETP, conforme as normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos e a legislação pátria. Assim, a Política Nacional estruturou-se em três grandes eixos de atuação: (a) prevenção ao tráfico de pessoas (art. 5º); (b) repressão e responsabilização de seus autores (art. 6º); e (c) atenção às vítimas (art. 7º). No terceiro e último capítulo, estão distribuídas as ações de competência de órgãos e entidades públicas de diversas áreas, reforçando o caráter transversal da política pública.

Decorridos mais de quinze anos da aprovação da PNETP, cumpre-se relevante a análise sobre a implementação dessa política pública coordenada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), bem como os normativos derivados dela. É na fase de implementação que algumas dificuldades são realçadas, expondo lacunas originadas em processos anteriores à implementação, como na formulação e na tomada de decisão. Conforme mencionado anteriormente, o Protocolo de Palermo aborda o combate à exploração de pessoas, especialmente mulheres e crianças de maneira ampla.

O Decreto de aprovação da PNETP também instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Até hoje, julho de 2023, o Brasil teve três Planos Nacionais aprovados respectivamente pelos instrumentos legais: Decreto nº.6.347, de 08 de janeiro de 2008 (I Plano), Portaria Interministerial nº.634, de 25 de fevereiro de 2013 (II Plano) e Decreto nº.9.796, de 20 de maio de 2019 (III Plano). Os Planos Nacionais têm um papel fundamental na implementação da Política Nacional, uma vez que cabe a eles promoverem, por meio de suas metas, o diálogo e a interconexão com diversos setores e políticas públicas. Foram mais de duzentos e cinquenta metas estabelecidas ao somarmos os três Planos Nacionais<sup>1</sup>.

Permeando a execução dos Planos Nacionais, muitas vezes impulsionado por suas metas, outros instrumentos normativos foram estabelecidos, grande parte vinculado ao modelo de gestão adotado pelo Brasil para a execução da Política Nacional. Tais instrumentos são relevantes para o estudo, pois, a partir deles, é possível averiguar se houve uma preocupação

---

<sup>1</sup> I Plano Nacional (2008) estabeleceu 98 metas, enquanto o II Plano (2013) contou com 115 metas e o III Plano (2018) com 58 metas.

com a centralidade da vítima nos casos de tráfico de pessoas. Destaca-se a sanção da Lei nº. 13.344, de 06 de outubro de 2016<sup>2</sup>, que estabelece a prevenção e a repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas, e sobre medidas de atenção às vítimas, alinhada ao Protocolo de Palermo. Antes dela, o tráfico de pessoas no Brasil estava ligado apenas à prostituição e à exploração sexual, conforme demonstrado nos arts. 231 e 231-A do Código Penal (1940), ambos revogados pela lei supracitada.

Organizada em três eixos (prevenção, proteção à vítima e repressão), a lei além de ampliar o rol de finalidades do crime de tráfico de pessoas, trouxe outro importante avanço referente ao eixo da proteção. A lei prevê assistência jurídica, social, trabalho e emprego, saúde, acolhimento e abrigo provisório, prevenção à revitimização da pessoa e atendimento humanizado à vítima direta ou indireta. Com isso, o documento contempla possíveis familiares ou outras pessoas próximas à vítima, o que não estava previsto anteriormente, nem tão pouco no próprio Protocolo de Palermo.

Ainda atrelado ao eixo de atenção às vítimas, o MJSP editou a Portaria nº.87, de 23 de março de 2020, que dispõe sobre a concessão e os procedimentos de autorização de residência à pessoa que tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória. Ao prever que a autorização de residência será concedida por prazo indeterminado as vítimas de tráfico de pessoas, com a garantia de isenção de taxas e multas, inclusive para obtenção de documentos, a legislação brasileira vai colocando em prática diretrizes apresentadas no Protocolo de Palermo. O supracitado instrumento incentiva a adoção de medidas legislativas ou outras medidas adequadas que permitam às vítimas de tráfico de pessoas permanecerem no seu território a título temporário ou permanente, levando-se em conta fatores humanitários e pessoais.

Ao estudarmos o fenômeno do tráfico de pessoas, em especial a implementação da PNETP do governo brasileiro, busca-se responder a seguinte questão: com a adesão ao Protocolo de Palermo, o Brasil tem atendido os preceitos dispostos na norma internacional, em especial ao eixo de proteção e atenção às vítimas do crime de tráfico de pessoas? Essa é a questão que norteia o presente estudo.

---

<sup>2</sup> O II Plano Nacional previa a meta 1.A.2 que tratava da estratégia para viabilizar a elaboração e aprovação de projeto de lei específica sobre tráfico de pessoas

## 1.1. OBJETIVOS

### 1.1.1. OBJETIVO GERAL

Verificar a implementação da PNETP do Governo Brasileiro, buscando, averiguar se a construção dessa política pública está alinhada ao Protocolo de Palermo, no que tange à proteção e à atenção às vítimas do crime de tráfico de pessoas.

### 1.1.2. Objetivos específicos

Os objetivos específicos deste trabalho são os seguintes:

- i. descrever a formação, a estrutura e os mecanismos de implementação da PNETP;
- ii. analisar, por meio de categorias depreendidas do Protocolo de Palermo relativas ao *Capítulo II - Proteção de vítimas de tráfico de pessoas*, a PNETP, a Lei nº. 13.344/2016 e os Planos Nacionais. e
- iii. inferir qual é a média de atendimento dos Planos Nacionais às categorias depreendidas do Protocolo de Palermo relativas ao *Capítulo II - Proteção de vítimas de tráfico de pessoas*;

## 1.2. JUSTIFICATIVA

O tráfico de pessoas se perpetua ao longo dos anos, fato que hoje suas características acompanharam a evolução da sociedade, mas sua essência permanece a mesma: a exploração do ser humano. Atualmente se vive em um mundo fluido, onde há o surgimento de novas tecnologias, de inovações em distintas áreas; e isso tem gerado a troca de bens e serviços em uma velocidade impressionante. Tais avanços tecnológicos também se apropriaram do *modus operandi* de crimes como o de tráfico de pessoas. Verificamos que o aliciamento das vítimas, muitas vezes, é realizado de maneira virtual, utilizando-se de anúncios falsos de trabalho ou redes sociais.

Outro ponto presente na execução do crime é a vulnerabilidade (quase sempre econômica) das vítimas. A fragilidade da situação financeira das vítimas é evidenciada no relatório do Ministério da Justiça em parceria com o UNODC:



Dados recentes do Ministério da Justiça apontam que a vulnerabilidade socioeconômica é um dos fatores de maior risco para a incidência do tráfico de pessoas, situação que foi agravada com a crise econômica gerada pela pandemia do coronavírus. Assim, devido a este contexto, trabalhos que contemplem esta temática são cada vez mais importantes, tendo em vista que possuem o condão de subsidiar conhecimento para o entendimento e enfrentamento deste problema (BRASIL, 2021).

Ao contexto dessa vulnerabilidade econômica, soma-se as desigualdades estruturais vivenciadas em função da raça, gênero ou classe social, que podem ser entendidas como substrato para a aceitação de propostas abusivas. O tema é atual e presente em todos os países, seja como origem de vítimas, trânsito ou destino, ou seja, onde a parte final da exploração acontece. Há também países, como o Brasil, que estão inseridos nas três categorias como: origem, trânsito ou destino de tráfico de pessoas. Isso se configura, em países que existem ao mesmo tempo vítimas cuja exploração ocorre em seu território; vítimas que embora o aliciamento tenha se realizado em seu território, a exploração ocorre no exterior; e ainda aquelas vítimas que apenas transitam pelo território nacional, contudo tanto o seu aliciamento quanto a exploração acontecem em extra território nacional. Embora encontrado em todos os países e regiões, o tráfico de pessoas continua sendo um crime oculto e, portanto, subnotificado.

Corroborando a essa invisibilidade, temos uma literatura considerada escassa sobre o tema, carente sobretudo de dados, sejam eles internacionais ou nacionais. No contexto brasileiro, Peres, Anjos e Sousa Peres (2022) fizeram uma revisão sistemática sobre a pesquisa sobre o tráfico de pessoas no Brasil, considerando dois aspectos: teses e dissertações que discorreram sobre tráfico de pessoas no período de 2017 a 2021. Apenas 22 trabalhos cumpriram os critérios colocados nos descritores, considerando que a palavra-chave escolhida foi *tráfico de pessoas* e o tema foi buscado em amplitude nas bases científicas.

Ante a falta de dados e subnotificação dos delitos, há grande dificuldade na repressão do fenômeno por meio do sistema de justiça criminal e por meio de políticas públicas, ações de prevenção e assistência às vítimas. Focalizando no presente estudo, verifica-se que é necessária a análise acadêmica mais apurada da PNETP. Isso se deve, pela recente publicação dos normativos que sustentam e a instituem no território nacional, bem como pelo movimento internacional, alavancado pelo Protocolo de Palermo, que trouxe, como dito, um horizonte transnacional para o tratamento do tráfico de pessoas. Além disso, como apontado, esse tipo de crime, o tráfico de pessoas, é um dos mais lucrativos e, por isso, deve ser combatido com veemência pelos Estados-Nação para que seja, de fato, punido e, conseqüentemente, descontinuado (GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME, 2021).

Como apregoado por Alves, Rebouças e Gama (2020, p. 14), o tráfico de pessoas constitui um “[...] crime de alta complexidade, que envolve fatores econômicos, sociais, culturais e psicológicos e que, igualmente, demanda a atuação coordenada de diversas instituições do poder público, da sociedade civil, de organismos internacionais e até mesmo do setor privado”. Nesse sentido, temos, em mãos, um tema que merece a atenção da comunidade acadêmica e precisa receber um tratamento científico adequado.

Ao longo desta pesquisa, aponta-se a necessidade e a pertinência de se examinar a PNETP à luz do Protocolo de Palermo, em especial no que tange à proteção e à atenção às vítimas do crime de tráfico de pessoas. Essa investigação pode, assim, trazer contribuições para a melhoria da exequibilidade da referida Política, bem como da relevância em garantir nos Planos Nacionais um maior enfoque para a proteção dos direitos humanos, em especial no que se refere à proteção e à atenção às vítimas desse tipo de crime.

Dada a complexidade do fenômeno, a análise da temática do tráfico de pessoas necessita de um olhar multidisciplinar, neste estudo, são retomados os conceitos da área relacionada aos Direitos Humanos (incluindo os aspectos de vulnerabilidade e gênero), Direito Internacional (crime organizado transnacional), Direito das Migrações, dentre outros. Além disso, são, ainda, investigados temas relacionados à governança das instituições, arranjos institucionais, sistemas de coordenação. Todas essas noções são pesquisadas, porque são inerentes às políticas públicas e gestão governamental dentro do tema de pesquisa em destaque.

Os referenciais teóricos prévios explorados neste trabalho são normativos que decorrem da adesão do Brasil ao Protocolo de Palermo, isto é, a legislação que foi criada e publicada a partir de 2000 com relação à temática de tráfico de pessoas. São também discutidas as publicações mais recentes acerca desse tema, preferencialmente, dos últimos cinco anos (2017-2022). Esses são, portanto, os marcos teóricos que sustentam, inicialmente, esta investigação.

### 1.3. DESCRITIVO DOS CAPÍTULOS

Esta dissertação está dividida em cinco capítulos. Este Capítulo 1 é dedicado à introdução, que começa com uma contextualização da pesquisa, abordando o tema do tráfico de pessoas e sua relevância. Em seguida, são apresentados os objetivos da pesquisa, incluindo o objetivo geral e os objetivos específicos. A justificativa para a realização do estudo é discutida, seguida por um descritivo dos capítulos subsequentes. Essa foi a jornada desenvolvida até aqui.

No próximo capítulo, a seção aborda o *Referencial Teórico*. Tem-se, nessa seção, uma análise dos breves antecedentes do tema de tráfico de pessoas no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Então, é abordada a PNETP no Brasil. Outro tópico desdobrado é a assistência e proteção oferecidas às vítimas de tráfico pela rede descentralizada. Com isso, tem-se um panorama dos principais temas e propostas acerca do objeto desta pesquisa.

O Capítulo 3 detalha o *Método de Pesquisa*. Nessa seção, descreve-se o tipo de pesquisa realizado e apresentam-se as técnicas e os procedimentos de coleta de dados. Também são definidos os instrumentos de coleta de dados utilizados na pesquisa e os de análise dos dados.

O Capítulo 4 trata dos *Resultados e Discussões*. É nessa seção que são expostos os resultados da análise dos dados coletados. Inicia-se com a análise dos dados coletados e, em seguida, são discutidas as possíveis contribuições da pesquisa. É seção responsável por analisar os conteúdos e interrelacioná-los com as propostas teóricas apresentadas no Capítulo 2.

O Capítulo 5, por sua vez, traz as *Considerações Finais*. São, nessa seção, apresentadas as conclusões e reflexões finais do presente estudo. Após essa partes, são apresentadas as referências utilizadas ao longo da dissertação. Cada uma dessas seções principais contribui para a estruturação desta dissertação, seguindo uma lógica e uma sequência que permitem ao leitor compreender a abordagem e os resultados da pesquisa de forma clara e organizada em prol do desdobramento do objeto em estudo: a PNETP, à luz do Protocolo de Palermo, em especial no que tange a proteção e a atenção às vítimas do crime de tráfico de pessoas. Essa é, portanto, trilha teórico-metodológica que compõe esta investigação.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, se realiza um estudo exploratório que identifica os aspectos chave da PNETP. Para isso, segmentamos este capítulo em três seções. Na primeira, apresenta-se breves antecedentes do tema de enfrentamento ao tráfico de Pessoas. Na segunda, explora-se os conteúdos mais relevantes da PNETP no Brasil. Na terceira, por sua vez, é apresentada, sumariamente, a temática da assistência e da proteção às vítimas de tráfico pela rede descentralizada.

### 2.1 BREVES ANTECEDENTES DO TEMA DE TRÁFICO DE PESSOAS

O fenômeno do tráfico de pessoas está vinculado à ideia da escravidão. Conforme bem pontua os autores Silva e Souza (2016), a escravidão esteve presente em quase todas as sociedades ao longo da história, remetendo a coisificação da pessoa, ou seja, situação pela qual um ser humano possui propriedade sobre outro. Movimentos abolicionistas culminaram com o surgimento de importantes marcos normativos, destacando a *Convenção sobre a Escravatura*<sup>3</sup>, em 1926, e a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*<sup>4</sup> que, em 1945, vedou expressamente a escravidão, o tráfico de escravos e a servidão. Há, ainda, a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no início do século, que conforme pontua Teresi (2021), foi concebida por meio do *Tratado de Versalhes*, assinado em 1919, e tinha, como vocação temática, promover oportunidades para que homens e mulheres pudessem ter acesso a um trabalho decente, ocupando-se, assim, do combate ao trabalho forçado e à escravidão.

É importante mencionar que o início do século XIX também trouxe à luz protocolos e convenções específicas de tráfico de pessoas, sobretudo de mulheres e crianças. Exemplos disso são, como indicado pela UNODC (ONU, 2021), o acordo internacional para garantir proteção efetiva contra o tráfico criminoso conhecido como escravidão branca, assinado em Paris em 18 de maio de 1904; a *Convenção para a Supressão do Tráfico de Mulheres e Crianças*<sup>5</sup>, concluída

---

<sup>3</sup> Convenção sobre a Escravatura de 1926. Adotada em Genebra no dia 25 de setembro de 1926 na sede da Sociedade das Nações. Entrou em vigor em 9 de março de 1927.

<sup>4</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos. Proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III).

<sup>5</sup> Convenção para a Supressão do Tráfico de Mulheres e Crianças. Adotada em Genebra, em 30 de setembro de 1921.

em Genebra, em 30 de setembro de 1921; e a *Convenção para a Supressão do Tráfico de Mulheres Maiores*<sup>6</sup>, concluída em Genebra, em 11 de outubro de 1933;

Com o final da segunda grande guerra mundial e todos os seus efeitos destrutivos, a comunidade internacional se deparou com a necessidade de fortalecer as discussões em âmbito multilateral. Essa necessidade se externa com a assinatura em 26 de junho de 1945 da *Carta das Nações Unidas*<sup>7</sup>, também conhecida como *Carta de São Francisco*. Salienta-se que foi esse instrumento multinacional que criou a Organização das Nações Unidas (ONU), instituição supranacional depositária do Direito Internacional Público. Com a criação da ONU, ocorre uma multiplicação de foros multilaterais e regionais, além das agências dentro do próprio sistema ONU. Isso ocorre com vistas a cuidar de temas diversos de interesse universal como direitos humanos, refugiados, alimentação, desenvolvimento, meio ambiente, direitos das crianças, saúde, educação, drogas, dentre outros.

Por se tratar de um tema transversal, é possível identificar em diversos organismos internacionais iniciativas referentes a temática de tráfico de pessoas. Por exemplo, há: a OIT, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), UNODC e a Organização Internacional para as Migrações (OIM). Nota-se, com isso, a relevância do tema nas agendas de atuação e cooperação internacionais.

Há de se atentar para a importante atuação da Relatoria Especial sobre Tráfico de Pessoas, criada no âmbito da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas no ano de 2004<sup>8</sup>. A relatoria tem como marco central em seus mandatos os aspectos de direitos humanos das vítimas de tráfico. Em 15 de novembro de 2000, a Assembleia-Geral da ONU aprovava a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional<sup>9</sup>, principal instrumento global de combate a delinquência organizada de cunho transfronteiriço. A Convenção é composta por três protocolos que abordam áreas específicas do crime organizado: (i) combate ao tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea; (ii) prevenção, repressão

---

<sup>6</sup> *Convenção para a Supressão do Tráfico de Mulheres Maiores*. É adotada em 11 de outubro de 1933.

<sup>7</sup> *Carta das Nações Unidas*. É assinada em São Francisco no dia 26 de junho de 1945, após o término da *Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional*, entrando em vigor em 24 de outubro de 1945.

<sup>8</sup> Salienta-se, conforme dados recentes da ONU, que a Comissão de Direitos Humanos foi transformada em Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas a partir de 2006. Desde então, é um órgão intergovernamental dentro do sistema da ONU, composto por 47 estados responsáveis pela promoção e pela proteção de todos os direitos humanos em todo o mundo. Para mais informações, acessar: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>. Acesso em: 18 jul. 2022.

<sup>9</sup> *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional*. É adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em sua resolução 55/25, de 15 de novembro de 2000.

e punição do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças; e (iii) fabricação e tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças, componentes e munições.

Na obra intitulada *Regime Internacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, a professora Waldimeiry Correia da Silva contribui de forma significativa para o campo do Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (ETP). Segundo Silva (2022, p. 8), após a adoção do Protocolo de Palermo, convencionou-se a se designar como ETP:

um conjunto de atividades utilizadas para se referir à estruturação de um dispositivo legislativo, político e jurídico que previna e reprima as práticas criminais relativas ao crime da mercantilização de pessoas, que sancione aos responsáveis e ofereça condições básicas para que as vítimas ou os grupos em contextos vulneráveis possam ser minimamente protegidos de ações delinquentes que ocorram em todas as etapas do processo do TSH [Tráfico de Seres Humanos].

Aqui, adota-se essa concepção para o entendimento da noção de ETP. Ressalta-se que, por meio de uma análise abrangente, a estudiosa explora a implementação do Protocolo de Palermo e as atividades relacionadas ao ETP – daí a relevância dessa obra no contexto teórico e metodológico do presente estudo. Nesse sentido, a obra se destaca por fornecer uma perspectiva clara e detalhada sobre a importância de um dispositivo legislativo e político eficaz na prevenção, repressão e proteção das vítimas em todas as fases do tráfico de pessoas, contribuindo, assim, para a exploração teórica do tema deste trabalho. Desse modo, Silva (2022) traz um prisma singular e aprofundado sobre a temática e serve para este estudo como referência sobre os antecedentes e os fatos decorrentes sobre o tráfico de pessoas no Brasil e no mundo.

## 2.2 A INTERNALIZAÇÃO DO PROTOCOLO DE PALERMO E A POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

A Convenção da ONU contra a criminalidade organizada entrou em vigor no Brasil em 12 de março de 2004, com a promulgação do Decreto 5.015/2004. O texto de Palermo, completado pelos três protocolos adicionais, foram incorporados ao direito interno brasileiro, por meio dos decretos: Decreto n. 5.016, de 12 de março de 2004, Decreto n. 5.017, de 12 de março de 2004 e Decreto n. 5.941, de 26 de outubro de 2006<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Os decretos foram os seguintes: (i) Decreto n. 5.016, de 12 de março de 2004, referente ao combate ao tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea; (ii) Decreto n. 5.017, de 12 de março de 2004, relativo à prevenção,

No que tange ao Decreto nº.5.017/2004, referente ao protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado e Transnacional relativo à prevenção, à repressão e à punição do tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças, o texto apresenta a expressão *tráfico de pessoas* de maneira ampla, buscando acomodar os entendimentos precedentes da matéria. Com isso, compreende-se tráfico de pessoas como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega, ou ainda à aceitação de pagamentos, bem como benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração inclui, portanto, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, à servidão, ou ainda, caso de remoção de órgãos.

Conhecido também como *Protocolo de Palermo*, este documento traz em seu art. 2º os objetivos de: prevenir e combater o tráfico de pessoas, prestando uma atenção especial às mulheres e às crianças; proteger e ajudar as vítimas desse tráfico, respeitando plenamente os seus direitos humanos; e promover a cooperação entre os Estados Partes de forma a atingir esses objetivos. O instrumento reserva um capítulo específico para trabalhar a proteção às vítimas de tráfico de pessoas.

Sendo esse protocolo a principal regulação internacional que aborda o combate à exploração de pessoas, especialmente para mulheres e crianças de maneira ampla, o Brasil promulgou o Protocolo de Palermo por meio do Decreto n.º 5.017 (BRASIL, 2004). Com isso, o País se comprometeu a adotar medidas destinadas a prevenir o tráfico de pessoas, punindo traficantes, protegendo vítimas e respeitando plenamente os direitos fundamentais das pessoas. São compromissos internacionalmente reconhecidos. Além disso, o Estado comprometeu-se a cooperar entre os Estados Partes, de forma a atingir esses objetivos. O ato constituiu, assim, uma alavanca para a movimentação estatal em prol da construção de políticas para o combate ao tráfico de pessoas no Brasil. Mesmo assim, é preciso dizer que essa temática já era desenvolvida e debatida anteriormente as agendas das Assembleias Gerais da ONU, em especial pela sociedade civil.

---

repressão e punição do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças; e (iii) Decreto n. 5.941, de 26 de outubro de 2006, relativo à fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças, componentes e munições.

Segundo Pires e Gomide (2016), as políticas públicas exprimem o curso de uma ação ou de um conjunto de ações visando determinado fim, a partir de escolhas ou decisões por um governo. Considerando a estrutura organizacional da República brasileira, Lassance (2012) pontua a forte descentralização, sobretudo a partir de 1988, das políticas públicas. Mesmo assim, este último destaca o poder da União em exercer o seu papel de integração vertical, sob forte coordenação federal, demonstrando que a estrutura nacional ainda que privilegie uma política nacional descentralizada, não renuncia a uma coordenação a nível nacional.

Seguindo essa fundamentação, em outubro de 2006, foi aprovada a PNETP (Decreto nº.5.948/2006), que destaca como diretrizes gerais o fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo. Além disso, verifica-se que essa política privilegiou iniciativas de cunho transversal e multidisciplinar, envolvendo uma gama de atores também na esfera federal. Em uma leitura do art. 4º da referida política, verifica-se que há um destaque para as ações de cooperação, articulação, formação de redes, compartilhamento de dados, harmonização de legislações, incentivo à participação da sociedade civil, órgãos de classe e conselhos profissionais, apresentando, assim, um espírito coletivo para a execução dessa política pública.

Essa intersetorialidade, nas palavras de Lotta e Favareto (2016, p. 54), “é construída pela conjunção de saberes e experiências para formulação, implementação, monitoramento ou avaliação de políticas públicas buscando alcançar resultados sinérgicos em situações complexas”. Adequa-se, portanto, ao enfrentamento ao crime do tráfico de pessoas, uma vez que a intersetorialidade “está diretamente vinculada ao conceito de ‘rede’, que requer articulação, relações horizontais entre parceiros e interdependência de serviços para garantir a integralidade da ação”, conforme pontua Dornelas e Teresi (2012, p. 86). Essas características são pilares da PNETP.

A lógica de transversalidade e/ou intersetorialidade na PNETP também está demonstrada nos Planos Nacionais que comportam metas com abrangências diversas e vinculadas a uma série de atores, privilegiando a descentralização da política pública no território nacional. O capítulo terceiro do Decreto nº 5.948 (BRASIL, 2006) impulsionou diversas futuras ações do governo brasileiro nessa seara. Em 2008, por exemplo, houve a aprovação do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, conforme Decreto nº.6.347 (BRASIL, 2008). A partir desse Plano, houve a instituição de um grupo assessor de avaliação e disseminação do plano, que foi composto por diversos ministérios, além de representantes da Presidência da República e da Advocacia Geral da União. Esse espaço colegiado denominado grupo assessor de avaliação e disseminação do plano também foi



replicado na oportunidade dos II e III Planos Nacionais, conforme se vê na Portaria Interministerial nº.634, de 25 de fevereiro de 2013, e do Decreto nº.9.796, de 20 de maio de 2019, respectivamente.

Dando sequência a estruturação do modelo de gestão da Política Nacional, houve a instituição de uma Coordenação Tripartite e do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP), por meio do Decreto n.º 7.901 (BRASIL, 2013). A Coordenação Tripartite, de caráter interministerial, foi concebida para coordenar a gestão estratégica e integrada da PNETP. À época, era composta pelo Ministério da Justiça, pela Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República e pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, contudo veio a ser extinta em decorrência do Decreto n.º 9.759 (BRASIL, 2019), que extinguiu e estabeleceu diretrizes para os colegiados da Administração Pública Federal. Este último decreto exigiu dos órgãos públicos e, sobretudo, da sociedade civil uma grande alteração no mecanismo de suas atuações, uma vez que grande parte dos colegiados suprimiram em alguma medida a participação social em suas composições.

Por sua vez, o CONATRAP foi concebido como um espaço de governança participativo intersetorial com a missão de articular a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas. 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”. Assim como a Coordenação Tripartite, o CONATRAP também foi objeto do Decreto n.º 9.759/2019, em decorrência do qual foram impostas novas diretrizes para o funcionamento de órgãos colegiados. Mesmo assim, houve sua recriação por meio de novo, o Decreto n.º 9.833/2019. Com a normativa de 2019, o CONATRAP foi adequado às novas orientações apresentadas pelo Governo Federal, o que representou uma redução no número dos membros de vinte e seis para apenas sete. Para melhor compreensão das alterações sofridas pelo colegiado, foi elaborado o quadro abaixo:

Quadro 1 – Comparação entre CONATRAP: 2013 e 2019

Aspectos	Decreto nº.7.901/2013	Decreto nº.9.833/2019
Competências	Art. 5º São atribuições do CONATRAP: II - propor o desenvolvimento de estudos e ações sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas;	Art. 2º Compete ao Conatrap: II - propor a elaboração de estudos e pesquisas e <i>incentivar a realização de campanhas</i> relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas;  III - <i>fomentar e fortalecer a expansão da rede</i> de enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante;
Composição Governamental	Art. 6º O CONATRAP será integrado por: I – quatro representantes do Ministério da Justiça; II - um representante da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; III - um representante da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e IV - um representante do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.	Art. 3º O Conatrap é composto pelos seguintes membros: I - Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que o presidirá; II - um representante dos seguintes órgãos: a) <i>Ministério das Relações Exteriores</i> ; b) Ministério da Cidadania; e c) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e
Composição sociedade civil e/ou conselhos	§ 1º Será assegurada, na composição da CONATRAP, a participação de: I - <i>sete</i> representantes de organizações da sociedade civil ou especialistas em enfrentamento ao tráfico de pessoas;	III - <i>três</i> representantes de organizações da sociedade civil ou de conselhos de políticas públicas, que exerçam atividades relevantes e relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas.
	II - um representante de cada um dos seguintes colegiados: a) Conselho Nacional de Assistência Social; b) Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; c) Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; d) Comissão Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo; e) Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; f) Conselho Nacional de Imigração; g) Conselho Nacional de Saúde; h) Conselho Nacional de Segurança Pública; i) Conselho Nacional de Turismo; e j) Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais;	
Composição NETPS e Comitês	III - um representante a ser indicado pelos Núcleos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e pelos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante formalmente constituídos; e IV - um representante a ser indicado pelos comitês estaduais e do Distrito Federal de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	

<b>Indicação</b>	§ 4º Os representantes titulares referidos nos incisos I, II, III e IV do §1º e seus suplentes serão designados por ato do Ministro de Estado da Justiça, <i>após indicação pelas entidades, conselhos, núcleos, postos ou comitês.</i>	§ 3º As organizações da sociedade civil ou os conselhos de políticas públicas serão escolhidos por meio de <i>processo seletivo público</i>
<b>Paridade</b>	§ 5º A designação dos representantes titulares referidos nos incisos II, III e IV do § 1º e seus suplentes deverá atender à proporção de cinquenta por cento de representantes governamentais e cinquenta por cento de representantes da sociedade civil, <i>observada a paridade da composição</i> do CONATRAP, na forma do regimento interno.	<i>Paridade extinta</i>

Fonte: Elaborado pela autora.

De uma maneira geral, destaca-se que houve o enxugamento no número de membros e a menor diversidade de órgãos/entidades no colegiado. Observa-se que, na sua composição original, 26 membros distribuídos em órgãos que atuavam em diferentes frentes. Atualmente, são apenas sete representantes. Essa diminuição vertiginosa do quadro atendeu à orientação governamental à época, e ainda, extinguiu a paridade entre governo e sociedade civil.

Para além desta perda direta de participação social no colegiado, indiretamente também é possível ver essa ação, uma vez que houve a completa extinção de representação dos colegiados listados a seguir: Conselho Nacional de Assistência Social; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Comissão Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; Conselho Nacional de Imigração; Conselho Nacional de Saúde; Conselho Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Turismo; Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

Ao analisarmos as competências, verifica-se um acréscimo de responsabilidades, como o fomento e o fortalecimento à expansão da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante – esse fato instiga uma pesquisa mais aprofundada de forma a saber *se e como* tais atribuições foram plenamente executadas. Acrescenta-se também que houve um impacto na diversidade de órgãos e entidades que dado a complexidade do tema contribuíam no debate trazendo seus diferentes saberes, o que passou a acontecer de forma mais restrita.

Outro ponto a ressaltar, em contrapartida, é que o Decreto nº.9.833/2019 consolidou, por meio do § 3º, a escolha das organizações da sociedade civil ou os conselhos de políticas públicas por meio de processo seletivo público. Isso trouxe uma amplitude na participação da

sociedade. Assim, em 30 de janeiro de 2020, foi publicado no DOU o Edital da Seleção Pública para a escolha das organizações da sociedade civil ou os conselhos de políticas públicas para compor o CONATRAP. A Seleção foi composta por 04 (quatro) etapas: I – Inscrição (das Organizações da Sociedade Civil e dos Conselhos de Políticas Públicas; II – Habilitação (das instituições que se tornaram aptas a concorrerem como candidatos; III – Seleção (eleições virtuais, recurso, e homologação do resultado final das eleições); e IV - Indicação dos representantes (pelas instituições eleitas).

Segundo o Relatório de Gestão da Coordenação-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes do ano de 2020, foram registrados ao todo 4.586 votos válidos. A quantidade de votos foi considerada pela área como exitosa uma vez que movimentou a Rede ampliada de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Isso propiciou uma maior visibilidade da temática de ETP, em que pese a redução de membros (BRASIL, 2020).

Observa-se, ainda, que o modelo de gestão integrada da Política Nacional contava, desde a sua concepção, com uma pluralidade de atores envolvidos, organizados em espaços colegiados, como a coordenação tripartite, o CONATRAP e os grupos de assessoramento, os quais, entre si, realizavam a avaliação e a disseminação dos planos. Complementando esse arranjo de governança, em nível estadual e municipal, foi fomentado a implementação de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs) e os Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM). Essa é a estrutura idealizada para a governança da política.

Com o importante papel de implementar nos estados da federação o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PLANO), 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. A principal função das NETPs era articular e planejar as ações de enfrentamento do crime de tráfico de pessoas, 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. Isso deu margem a atuações distintas, ora como espaço de atendimento, ora como espaços de articulação de políticas públicas. A partir da referida Portaria, os Núcleos deixaram de assumir um papel de atendimento para se tornar agentes articuladores e mobilizadores da Política Nacional nos estados (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010). Esse fenômeno demonstra um certo amadurecimento das estruturas constitutivas da PNETP.

A Portaria nº.31/2009 também estabeleceu, no artigo 3º, que os Postos Avançados têm por principal função prestar serviço de recepção a brasileiros não admitidos ou deportados nos

pontos de entrada do país. O *Guia de Assistência e Referenciamento de Vítimas de Tráfico de Pessoas* (TERESI, 2012) pontua que cabe aos Postos Avançados implementar e consolidar uma metodologia de serviço de recepção a brasileiros não admitidos ou deportados dos principais pontos de entrada. É ainda responsável por fornecer informações sobre serviços consulares, assim como sobre os direitos de migrantes no Brasil e/ou brasileiros no exterior, dentre outras atribuições.

Para Lotta e Favareto (2016), “a análise dos arranjos institucionais nos permite observar variáveis centrais para entender a definição dos atores envolvidos, como se efetiva a governança, os processos decisórios e os graus de autonomia”. Castelo *et al.* (2017) compreendem que, ao fortalecer a governança das estruturas políticas por meio das funções de planejamento, coordenação e monitoramento dos centros de governo, as ações nas políticas públicas adotadas resultam no aperfeiçoamento do desempenho e da entrega de serviços. Eis o que as políticas públicas nacionais devem desenvolver para melhorar cada vez mais seu desempenho e a qualidade do serviço prestado.

De uma maneira consolidada, a evolução do tema de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil desde a concepção do Protocolo de Palermo, encontra-se consolidada na Figura 1, onde se pode notar as diversas ações governamentais. Pela representação, também é possível apreender quais foram as ações realizadas ao longo dos últimos anos. Em destaque, está a promulgação de uma política pública específica para trabalhar a prevenção, a repressão ao crime e a assistência as suas vítimas.

Figura 1 – Evolução de normativos brasileiros acerca do tráfico de pessoas



Fonte: Elaborado pela autora.

### 2.3 ASSISTÊNCIA E PROTEÇÃO ÀS VÍTIMAS DE TRÁFICO PELA REDE DESCENTRALIZADA

O *Guia de Assistência e Referenciamento de Vítimas de Tráfico de Pessoas*, de autoria do Alves, Rebouças e Gama (2020), apoiadas pela International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) e em colaboração com Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério Público Federal e Polícia Federal, reforça que, a partir da adoção do Brasil ao Protocolo de Palermo, a normativa internacional passou a pautar a legislação nacional para a caracterização desse tipo de crime. Além da instituição de uma política pública específica sobre a matéria, houve também a alteração na legislação brasileira com a publicação da Lei nº.13.344, de 06 de outubro de 2016. Esta última normativa dispõe sobre a prevenção e a repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas, trazendo à luz, ainda, medidas de atenção às vítimas.

Até a assinatura da Convenção de Palermo, apenas o tráfico de mulheres para exploração sexual era reprimido criminalmente no ordenamento brasileiro, o qual constava no artigo 231 do Código Penal, como salientam Magalhães e Alban (2017, p. 6). Posteriormente, o próprio artigo 231 sofreu alterações com o intuito de se abranger o crime a qualquer pessoa e não somente mulheres, porém permanecia limitado a finalidade de exploração sexual. Foi, apenas em 2016, com a edição da Lei 13.344/2016, que o tráfico de pessoas passou a possuir uma ampla tutela no sistema jurídico-penal brasileiro, incluindo a diversificação das finalidades exploratórias, como sustentam Magalhães e Alban (2017).

Outro destaque à Lei 13.344/2016 refere-se ao artigo 2º que traz a menção do enfrentamento ao tráfico de pessoas e a atenção integral às vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade, apontando também a colaboração em investigações ou processos judiciais. Entende-se, como vítimas indiretas, as famílias das vítimas de tráfico de pessoas, as quais, muitas vezes, também sofrem ameaças e represálias das organizações criminosas. Eis um aumento do escopo do que é considerado como vítima pelos dispositivos legais (PINTO; VALENTE; GUIA, 2017).

Constata-se que houve um avanço normativo do Brasil na temática do enfrentamento ao tráfico de pessoas, contudo, há que se fazer uma crítica quanto a questão do consentimento<sup>11</sup>. Hoje, com o advento da Lei nº. 13.344/2016, o Brasil possui orientações distintas quanto a validação ou não do consentimento da vítima, ainda que obtido sob exploração. Como dito, o tráfico de pessoas caracteriza-se pela presença dos meios de ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade, aproveitando-se da situação de vulnerabilidade da vítima. Muitas vezes a vítima, ignorando sua condição, consente de alguma maneira com as ações que a levam a ser explorada, porém, tal consentimento é eivado de vício, já que está envolto de uma realidade deturpada causada pelo algóz.

O Protocolo de Palermo aborda explicitamente o tema do consentimento em seu artigo 3, inciso letra b), apresentando que é considerado irrelevante o consentimento de uma vítima de tráfico de pessoas a uma determinada situação. A normativa descreve os seguintes tipos de explorações: da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual; do trabalho ou serviços forçados; da escravatura ou práticas similares à escravatura; da servidão; ou da remoção de órgãos. Em suma, para o Protocolo de Palermo, o consentimento dado é irrelevante quando há a caracterização de tráfico de pessoas.

Em um primeiro momento, por meio do Decreto nº.5.948/2006 que aprovou a PNETP, o Brasil reproduziu o entendimento apresentado no Protocolo de Palermo quanto a irrelevância do consentimento da vítima. Assim como no normativo internacional, a PNETP além de referendá-lo, explicita a questão, conforme vemos a seguir:

Art. 2o Para os efeitos desta Política, adota-se a expressão “tráfico de pessoas” conforme o 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, que a define como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de 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. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

§ 7o O consentimento dado pela vítima é irrelevante para a configuração do tráfico de pessoas (BRASIL, 2004).

Até o início da vigência da Lei nº. 13.344/2016, os processos judiciais estavam sendo pautados nesse entendimento. Quando foi promulgada a Lei do Tráfico de Pessoas, não há um entendimento explícito do aspecto do consentimento, levando em alguns casos a alteração na

---

<sup>11</sup> Para mais informações, consulte Teresi (2021).

interpretação jurídica (TERESI, 2021). Isso tem, por vezes, implicação direta em processos de apuração do crime. O pesquisador Luciano Dornelas explora os reflexos de alteração legislativa em seu livro intitulado *O Tráfico Internacional de Pessoas*:

A análise dos sistemas de diferentes Tribunais (TRF 1ª e TRF 3ª) permite concluir que a interação intraorganizacional do Judiciário Federal não se apresenta ainda unânime em relação aos fatos pretéritos denunciados diante da nova estrutura do tipo penal adotada após a reforma penal da Lei nº.11.344/2016 (DORNELAS, 2020, p. 129).

Retomando ao principal instrumento normativo internacional que rege a matéria, o Protocolo de Palermo está estruturado em quatro partes: I Disposições Gerais, II Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas, III Prevenção, cooperação e outras medidas e IV Disposições finais. Coube ao artigo 6, trabalhar elementos mais específicos da assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas, recomendando aos Estados Parte proteção à privacidade e à identidade das vítimas, e aplicação de medidas que lhes permitam a recuperação física, psicológica e social, incluindo, se necessário, o fornecimento de alojamento, orientações jurídicas, assistência médica, psicológicas e material, além de oportunidades de emprego e educação. Já o artigo 7 tratou da possibilidade dos Estados Partes em adotar medidas que possibilitem a permanência das vítimas em seus territórios, de maneira temporária ou permanente, enquanto o artigo 8 cuidou de tratar do repatriamento das vítimas de tráfico de pessoas. Esses são importantes instrumentos para que abordam, definem e sustentam o tema em debate – serão, no capítulo seguinte, marcos para a definição das categorias a serem analisadas neste estudo.

Conforme o *Guia de Assistência e Referenciamento de Vítimas de Tráfico de Pessoas*, de Alves, Rebouças e Gama (2020, p. 58), a PNETP destaca o seguinte:

[...] a importância de fortalecer o pacto federativo para uma atuação conjunta e articulada entre as esferas do executivo, legislativo e judiciário, assim como a ampla participação da sociedade civil organizada. Igualmente, enfatiza a complexidade e multidimensionalidade dessa matéria, tal como a relevância de se estruturar uma rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Portanto, estamos diante de uma política pública operacionalizada de maneira descentralizada, conforme detalhado no capítulo III, do Decreto nº.5.948/2006. Registra-se que o capítulo apresenta ações vinculadas à assistência e à proteção das vítimas em todas as áreas ali trabalhadas. Mesmo assim, o tema ganha mais destaque nas áreas de saúde, assistência social e proteção e promoção aos direitos da mulher.

Observe o que está disposto nas ações descritas na área de assistência social:



Art. 8º Na implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, caberá aos órgãos e entidades públicos, no âmbito de suas respectivas competências e condições, desenvolver as seguintes ações:

[...]

V - na área de Assistência Social:

- a) oferecer assistência integral às vítimas de tráfico de pessoas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social;
- b) propiciar o acolhimento de vítimas de tráfico, em articulação com os sistemas de saúde, segurança e justiça;
- c) capacitar os operadores da assistência social na área de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas; e
- d) apoiar a implementação de programas e projetos de atendimento específicos às vítimas de tráfico de pessoas [...] (BRASIL, 2016).

O *Guia de Referência para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil*, de Teresi (2012, p. 24), apresenta que a assistência às vítimas do tráfico compreende medidas, programas e serviços. Com isso, visa-se a proteção e a recuperação das vítimas. Destaca-se que essas ações podem incluir as áreas de maneira isolada ou conjuntamente: moradia adequada, assistência médica, psicológica e material, educacional, treinamento e oportunidade de emprego, aconselhamento e assistência jurídica, dentre outras. Compreende-se, assim, que há uma gama diversificada de ações associadas à proteção e à assistência de vítimas de tráfico de pessoas que precisam ser consideradas.

A implementação da PNETP, no desenvolvimento das ações na área de assistência social cabe ao Ministério da Cidadania, que tem sob sua estrutura a competência para operacionalizar a Política Nacional de Assistência Social (Lei nº. 13.844, de 18 de junho de 2019). Um estudo aprofundado sobre essa interface entre a PNETP e a Política Nacional de Assistência Social é fundamental para o objeto desta pesquisa. E isso é explorado no decorrer do seu desenvolvimento nesta dissertação, sobretudo pela análise das tendências presentes nos três planos aprovados e executados até o momento (I, II e III PLANO).

A Política Nacional de Assistência Social está organizada por meio do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Conforme Paiva e Lobato (2019) apontam, o SUAS trouxe novos contornos à política de assistência social e suas ações, desenvolvendo avanços na institucionalização dessa área pelo Estado brasileiro. Na visão do SUAS, a assistência social ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, independente de contribuição prévia. É importante ressaltar que as informações lançadas à luz são apenas uma introdução ao tema da Política Nacional de Assistência Social – porque esta última deverá ser melhor explorada no decorrer da pesquisa.

A política de assistência social oferece um conjunto de serviços à população, focado em fortalecer famílias e desenvolver sua autonomia, trabalhando em parceria com outras

políticas públicas, conforme informações recentes do Governo Federal (2021). As pessoas e as famílias que sofrem algum tipo de violação de direito, como o tráfico de pessoas, são atendidas no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Essas unidades oferecem apoio, orientação e acompanhamento para a superação das situações de violação de direito, por meio da promoção de direitos, da preservação e do fortalecimento das relações familiares e sociais.

De acordo com a Vigilância Socioassistencial, do Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2021), os CREAS podem ofertar atendimento às pessoas egressas de situações de tráfico, assim como as suas famílias. Além disso, esses centros podem realizar os encaminhamentos necessários na perspectiva de ampliar o acesso à rede de proteção e aos direitos socioassistenciais. Os resultados desses atendimentos podem ser analisados por meio do Sistema de Registro Mensal de Atendimentos (RMA), disponível no site da instituição<sup>12</sup>.

Uma outra forma da execução descentralizada da PNETP ocorre por meio dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP) e dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM). Esses são equipamentos específicos para a articulação da política em âmbito estadual para o atendimento de vítimas ou possíveis vítimas de tráfico de pessoas, conforme indicam Alves, Rebouças e Gama (2020). Entende-se, com isso, existe, por ora, uma rede descentralizada que presta atendimento às vítimas de tráfico de pessoas no Brasil.

Segundo o site do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), atualmente existem dezessete NETP e quatro PAAHM<sup>13</sup>. Os relatórios das atividades desses espaços são divulgados eletronicamente<sup>14</sup>. Conforme se verifica no mais recente *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas*, divulgado pelo MJSP, em julho de 2021, os dados apresentados pelos Núcleos e Postos Avançados também foram considerados sobretudo no capítulo referente ao perfil da vítima. Consolidando assim, importantes fontes a serem estudadas no decorrer desta pesquisa.

Como se pode apreender ao longo deste capítulo, o tema Tráfico de Pessoas é relevante no cenário político e legal brasileiro, bem como tem impacto internacional conforme os mais recentes dispositivos legais. A PNETP no Brasil está se desenvolvendo nos últimos anos e merece um tratamento mais aprofundado da pesquisa científica, o que justifica o presente

---

<sup>12</sup> Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 18 jul. 2022.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/sua-protecao-2/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/1o-relatorio-semester-da-rede-de-nucleos-e-postos>. Acesso em: 18 jul. 2022.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/1o-relatorio-semester-da-rede-de-nucleos-e-postos>. Acesso em: 18 jul. 2022.

estudo. Nesse sentido, coube à esta investigação lançar luz a assistência e proteção às vítimas de tráfico pela rede descentralizada constituída no território nacional, observando o principal instrumento universal de combate ao fenômeno, o Protocolo de Palermo.

### 3 MÉTODO DE PESQUISA

Apresenta-se neste capítulo os métodos e as técnicas que são utilizados para o alcance dos objetivos da pesquisa. Dividido em três seções, a primeira identifica o tipo de pesquisa realizada; a segunda refere-se aos procedimentos de coleta de dados; a terceira discorre acerca das estratégias para a análise das informações. Eis o percurso desta seção.

#### 3.1 TIPO DE PESQUISA

Face ao objetivo do estudo, o qual busca estudar as respostas do Governo Brasileiro ao fenômeno do tráfico de pessoas, por meio da execução da PNETP, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa. Para Creswell (2010, p. 162), “na pesquisa qualitativa, a intenção é explorar o conjunto complexo de fatores que envolvem o fenômeno central e apresentar as perspectivas ou os significados variados dos participantes”. Com isso, prevê-se um estudo das estruturas específicas que estão intrinsecamente associados ao objeto em estudo que é a PNETP em seus diferentes planos, vigentes entre 2008 e 2022 – sendo, assim, classificada também como uma pesquisa teórica, isto é, pesquisa de base.

Quanto à natureza, esta pesquisa é descritiva e exploratória. Logo, busca-se, aqui, conhecer e compreender o tema abordado, dado que é pouco conhecido ou explorado no cenário dos estudos das políticas públicas. Isso decorre, porque o PNETP é recente tanto em sua publicação quanto em sua execução no Governo Federal Brasileiro. Nesses casos, torna-se difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis, por isso a pesquisa é descritiva com caráter exploratório, já que apresenta um objeto de estudo relativamente novo na literatura das políticas públicas brasileiras que necessita de maior detalhamento de suas características.

Segundo Marconi e Lakatos (2002, p. 85), os estudos exploratório-descritivos combinados “têm por objetivo descrever completamente determinado fenômeno, como por exemplo o estudo de um caso para o qual são realizadas análises empíricas e teóricas”. Isso é o que se pretende fazer, aqui, a partir do exame da PNETP, objeto de nosso estudo. Ainda, segundo as autoras, “podem ser encontradas tanto descrições quantitativas e/ou qualitativas quanto acumulação de informações detalhadas como as obtidas por intermédio da observação participante”. Como dito, em nosso caso, pretende-se aplicar três técnicas de caráter qualitativo: pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e análise descritivo-interpretativa, baseada na análise de conteúdo (BARDIN, 1977). Nesse tipo de pesquisa, “dá-se precedência ao caráter representativo sistemático e, em consequência, os procedimentos de amostragem são flexíveis”

(MARCONI; LAKATOS, 2002, p. 85) – por isso a escolha do Protocolo de Palermo como parâmetro da análise do objeto de nosso estudo.

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram utilizadas, portanto, como técnicas de coleta de dados: a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica – ambas assumem fontes primárias e secundárias, respectivamente. Segundo Gil (2008, p. 44), “a pesquisa bibliográfica “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” e o autor também acrescenta que “boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas”, o que reforça a pertinência dessa técnica nesta pesquisa descritiva-exploratória.

No que se refere à pesquisa documental, de acordo com Gil (2008, p. 45), esta se parece muito à pesquisa bibliográfica, sendo que a “diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes”. Como explica o estudioso, “enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico”, ou seja, aquelas que “ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (GIL, 2008, p. 45).

Para a análise dos dados coletados, foi aplicada a análise descritivo-interpretativa, baseada na análise de conteúdo de Bardin (1977). Esse exame parte de uma descrição baseada em categorias, as quais são assumidas a partir parâmetro da análise que, no caso, é o Protocolo de Palermo. Essas categorias servem como indicadores do que foi assumido ou não pelos diversos planos publicados da PNETP. É também interpretativa a análise, porque assume-se essas mesmas categorias discursivas como norteadores de um maior ou menor compromisso com os princípios expressos no parâmetro, no caso Protocolo de Palermo.

A análise de conteúdo proposta por Bardin é um método amplamente utilizado na pesquisa social (MARCONI; LAKATOS, 2017). Segundo a autora, essa análise consiste de três etapas principais, a saber: *pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados obtidos*. Detalhando cada uma dessas etapas, salienta-se que, na primeira etapa, *pré-análise*, há a organização e também a preparação dos dados coletados. É, nessa etapa, que são estabelecidas as categorias de análise com base nos objetivos da pesquisa e nas teorias subjacentes. No caso desta dissertação, buscou-se a partir do Protocolo de Palermo estabelecer essas categorias, uma vez que, como dito, esse documento serve como parâmetro para análise PNETP.

Na segunda etapa, ocorre, por sua vez, a exploração do material. Para isso, os dados são examinados cuidadosamente para identificar e classificar o conteúdo relevante em relação às categorias estabelecidas. É, nessa etapa, que ocorre a codificação a partir das categorias

depreendidas do Protocolo de Palermo. Com isso, todo o material dos três Planos Nacionais foi cuidadosamente analisado a partir das categorias propostas, para assim, atribuir os códigos às metas dispostas nos planos. Desse modo, pode-se observar a relação entre as metas e as categorias propostas. Nesse processo, adotou-se, de forma sistemática e objetiva, as categorias que, ressalta-se, tratavam em específico do eixo *Atenção e Assistência às Vítimas de Tráfico de Pessoas*.

Na terceira etapa, o tratamento dos resultados obtidos, ocorre a interpretação dos dados codificados. É, nessa fase, que são analisados os padrões, as tendências e as relações entre as categorias, buscando compreender, dessa maneira, o significado subjacente ao conteúdo que foi categorizado na etapa anterior. Essa análise é realizada levando em consideração o contexto de cada plano na PNETP. Essa abordagem interpretativa permite, portanto, extrair *insights* e conclusões significativas a partir dos dados coletados.

Como se pode observar, no contexto desta dissertação, a análise de conteúdo de Bardin (1977) foi aplicada utilizando uma abordagem descritivo-interpretativa (MARCONI; LAKATOS, 2017). Essa descrição está baseada em categorias, as quais, como se apontou acima, permitem identificar e classificar o conteúdo dos planos publicados da PNETP em relação aos princípios de proteção às vítimas de tráfico de pessoas expressos no Protocolo de Palermo. Essas categorias discursivas, por conseguinte, servem como indicadores do compromisso dos planos com tais princípios.

Acrescenta-se que a pesquisa foi conduzida por meio de observação participante. Essa atividade foi realizada pela pesquisadora desta dissertação, uma vez que, durante o período de 2016 a 2021, ela atuou como coordenadora nacional de enfrentamento de tráfico de pessoas no MJSP, tendo, assim, acesso e permissão para atuar junto ao órgão e isso contribuiu para os achados deste trabalho. Essa experiência e envolvimento direto contribuíram, portanto, para uma compreensão aprofundada do tema, enriquecendo a análise interpretativa e permitindo uma avaliação mais precisa sobre o tema relacionado à atenção e à proteção às vítimas de tráfico de pessoas – o que envolve diretamente o objetivo geral desta investigação.

A síntese dos procedimentos metodológicos assumidos neste trabalho é expressa no quadro a seguir:

Quadro 2 – Síntese da metodologia

<b>METODOLOGIA DA PESQUISA</b>		
<b>Abordagem</b>	Qualitativa	
<b>Estratégia</b>	Pesquisa de base (teórica)	
<b>Natureza</b>	Descritiva e exploratória	
<b>Técnica de pesquisa</b>	Documental	Bibliográfica
<b>Instrumentos</b>	Documentos escritos, internos e externos referente à temática do tráfico de pessoas nas publicações oficiais do Governo Brasileiro a partir de 2000	Pesquisa em base de dados e bibliotecas
<b>Tipo de fonte</b>	Primária	Secundária
<b>Levantamento da coleta de dados</b>	Observação participante, arquivos, internet, consulta ao Portal do Planalto e do Ministério da Justiça e Segurança Pública	Base de dados, Portal de Periódicos da Capes, repositórios e bibliotecas, artigos publicados de 2017 a 2022
<b>Tipo de material</b>	Leis, portarias, regulamentos, decretos, regimentos	Artigos, dissertações, teses e livros
<b>Registro de dados</b>	Leitura e seleção de informações relevantes	Planilhas, resumos, anotações e marcações nos textos
<b>Análise dos dados</b>	Análise descritiva e interpretativa dos dados a partir das relações entre as políticas públicas desenvolvidas de 2000 a 2022 referente ao tema de tráfico de pessoas, partindo da análise de conteúdo de Bardin (1977).	

Fonte: Elaborado pela autora.

Nas seções seguintes, são explicitadas as técnicas e os procedimentos de coleta de dados e, depois, as de interpretação desses dados.

### 3.2 TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Como estratégia de investigação, é aplicado a pesquisa de base (teórica) que inclui descrição, interpretação e entendimento do objeto de estudo. Faz-se isso com o intuito de auxiliar no aprofundamento do conhecimento sobre o que já se sabe sobre o tema. Os procedimentos de coleta de dados contaram com pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

Nessa perspectiva, a coleta de dados referentes ao fenômeno em investigação envolve a participação ativa do pesquisador como instrumento humano primário (MARCONI; LAKATOS, 2017). Compreendendo a natureza do estudo, essa estratégia é a mais adequada,

visto o perfil qualitativo e abordagem descritiva e exploratória dos objetivos deste estudo em relação ao objeto em análise. Foi preciso, portanto, procurar, no caso da pesquisa documental, leis, portarias, regulamentos, decretos, regimentos, relatórios, etc. Já no caso da pesquisa bibliográfica, foram consultados guias, manuais, artigos, dissertações, teses, livros, dentre outros.

O levantamento dos dados é realizado, assim, de distinta forma em cada uma das técnicas de coleta. Na pesquisa documental, são consultados arquivos da internet, o Portal do Planalto e o do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Na pesquisa bibliográfica, são averiguados base de dados, Portal de Periódicos da Capes, repositórios e bibliotecas, artigos publicados preferencialmente de 2017 a 2022. Além disso, são acolhidos materiais bibliográficos indicados nos próprios materiais consultados e a partir de conversas com especialistas da área.

De posse desses dados, para se fazer o registro das informações mais pertinentes, são assumidos alguns procedimentos. No caso da pesquisa documental, é empenhada a leitura e, posteriormente, a seleção de informações relevantes. No caso da pesquisa bibliográfica, o registro é feito por meio de planilhas, resumos, anotações e marcações nos textos com a finalidade de se encontrar convergências e divergências entre os especialistas e os estudiosos que abordam o tema do Tráfico de Pessoas.

Compreendendo esse panorama da literatura e dos documentos pertinentes, pode-se ter um contato mais aprofundado sobre o tema da pesquisa e das principais características da PNETP. Partindo desse conjunto de saberes, é possível observar o parâmetro com um olhar reflexivo e crítico. Com isso, é possível realizar a seleção das categorias discursivas que fazem parte da análise descritivo-interpretativa, tema da seção subsequente.

### 3.3 TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DE INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Para análise dos dados coletados foi aplicada, como dito, a análise de conteúdo, proposto por Bardin (1977). Para a referida estudiosa, categoria é um conceito-chave em sua proposição teórica – e, nesta análise dos dados, também. A categoria, explica-se, representa uma unidade de análise que agrupa elementos ou trechos de texto com características semelhantes e relevantes a um determinado conteúdo. Essas categorias são construídas a partir dos objetivos da pesquisa e das questões de investigação, buscando, desse modo, capturar os aspectos essenciais do conteúdo analisado.



Por isso compreende-se que a categoria possibilita a captura de informações e de textos a partir de índices que estão nos discursos impressos nos planos do PNETP. Com esse intuito, durante a leitura e a análise do Protocolo de Palermo, são identificadas e codificadas as categorias, as quais servem como parâmetros para a análise dos três planos que compõe, até o momento, o PNETP. É nesse sentido que a proposta de Bardin (1977) auxilia na análise interpretativa das metas dos planos que se referem, em específico, à atenção e à proteção às vítimas de tráfico de pessoas.

Ressalta-se que o Protocolo de Palermo é adotado pois é o principal documento norteador para a vítima de tráfico de pessoas. Feita a leitura do seu capítulo II - Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas, é conjecturado o conteúdo em dez categorias. Dado o caráter exploratório do estudo, é preciso adotar essa prerrogativa, uma vez que a inferência é, por ora, o instrumento de análise mais acessível e determinante em relação às características do objeto em análise. Considerando a centralidade da vítima no crime de tráfico de pessoas, essas são as dez categorias primordiais elencadas no Protocolo de Palermo que servirão, no próximo capítulo, como parâmetro para a análise:

Quadro 3 – Dez categorias principais depreendidas do Protocolo de Palermo

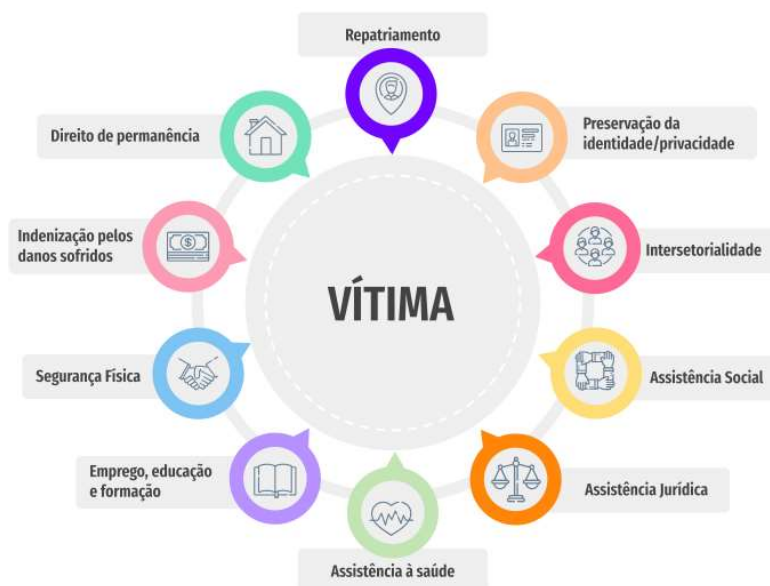
<b>Código</b>	<b>Categoria</b>	<b>Protocolo de Palermo (Capítulo II – Proteção de vítimas de tráfico de pessoas)</b>
1	<b>Preservação da identidade e privacidade da vítima (confidencialidade dos procedimentos judiciais)</b>	Artigo 6 - Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas 1. Nos casos em que se considere apropriado e na medida em que seja permitido pelo seu direito interno, cada Estado Parte <i>protegerá a privacidade e a identidade das vítimas de tráfico de pessoas</i> , incluindo, entre outras (ou inter alia), a confidencialidade dos procedimentos judiciais relativos a esse tráfico.
2	<b>Intersetorialidade (cooperação com entes governamentais, sociedade civil)</b>	Artigo 6 - Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas 3. Cada Estado Parte terá em consideração a aplicação de medidas que permitam a recuperação física, psicológica e social das vítimas de tráfico de pessoas, incluindo, se for caso disso, <i>em cooperação com organizações não-governamentais, outras organizações competentes e outros elementos de sociedade civil [...]</i> .
3	<b>Assistência Social (alojamento, acolhimento, abrigo)</b>	Artigo 6 - Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas 3. Cada Estado Parte terá em consideração a aplicação de medidas que permitam a <i>recuperação física, psicológica e social das vítimas de tráfico de pessoas</i> , incluindo, se for caso disso, em cooperação com organizações não-governamentais, outras organizações competentes e outros elementos de sociedade civil e, em especial, o fornecimento de: a) <i>Alojamento adequado;</i>

4	<b>Assistência jurídica</b>	<p>Artigo 6 - Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas</p> <p>3. Cada Estado Parte terá em consideração a aplicação de medidas que permitam a recuperação física, psicológica e social das vítimas de tráfico de pessoas, incluindo, se for caso disso, em cooperação com organizações não-governamentais, outras organizações competentes e outros elementos de sociedade civil e, em especial, o fornecimento de: [...]</p> <p>b) <i>Aconselhamento e informação, especialmente quanto aos direitos que a lei lhes reconhece</i>, numa língua que compreendam;</p>
5	<b>Assistência à saúde</b>	<p>Artigo 6 - Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas</p> <p>3. Cada Estado Parte terá em consideração a aplicação de medidas que permitam a recuperação física, psicológica e social das vítimas de tráfico de pessoas, incluindo, se for caso disso, em cooperação com organizações não-governamentais, outras organizações competentes e outros elementos de sociedade civil e, em especial, o fornecimento de: [...]</p> <p>c) <i>Assistência médica, psicológica e material</i>;</p>
6	<b>Emprego, educação e formação</b>	<p>Artigo 6 - Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas</p> <p>3. Cada Estado Parte terá em consideração a aplicação de medidas que permitam a recuperação física, psicológica e social das vítimas de tráfico de pessoas, incluindo, se for caso disso, em cooperação com organizações não-governamentais, outras organizações competentes e outros elementos de sociedade civil e, em especial, o fornecimento de: [...]</p> <p>d) <i>Oportunidades de emprego, educação e formação</i>.</p>
7	<b>Segurança física</b>	<p>Artigo 6 - Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas</p> <p>5. Cada Estado Parte envidará esforços para <i>garantir a segurança física das vítimas de tráfico de pessoas enquanto estas se encontrarem no seu território</i>.</p>
8	<b>Possibilidade de indenização pelos danos sofridos</b>	<p>Artigo 6 - Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas</p> <p>6. Cada Estado Parte assegurará que o seu sistema jurídico contenha medidas que ofereçam às vítimas de tráfico de pessoas a possibilidade de obterem indenização pelos danos sofridos.</p>
9	<b>Direito à vítima de permanência no território</b>	<p>Artigo 7 - Estatuto das vítimas de tráfico de pessoas nos Estados de acolhimento</p> <p>1. Além de adotar as medidas em conformidade com o Artigo 6 do presente Protocolo, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas ou outras medidas adequadas que <i>permitam às vítimas de tráfico de pessoas permanecerem no seu território a título temporário ou permanente</i>, se for caso disso.</p>
10	<b>Repatriamento</b>	<p>Artigo 8 - <i>Repatriamento</i> das vítimas de tráfico de pessoas</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se que essas dez categorias estão correlacionadas. Todas elas tratam em menor ou maior relação a atenção à vítima de pessoas, que é o item investigado nesta pesquisa. Para se averiguar isso, a seguir, está a Figura 2 que demonstra a interrelação das categorias propostas com o tema da assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas.

Figura 2 – Dez categorias relacionadas à atenção à vítima de tráfico de pessoas



Fonte: Elaborado pela autora.

O objetivo nessa primeira etapa era comparar, por meio das categorias extraídas do Protocolo de Palermo, a existência de relação dos normativos brasileiros com os princípios elencados na norma internacional, no que tange a assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas. Na segunda etapa, denominada exploração do material, os dados coletados nos planos são submetidos a uma análise minuciosa com o objetivo de identificar e classificar o conteúdo relevante de acordo com as dez categorias estabelecidas. Nesse contexto, utiliza-se a codificação (1 a 10), em que, para cada meta, é atribuída um código correspondentes a cada categoria. Salienta-se que, para isso, são consideradas somente as metas que estão relacionadas ao tema desta pesquisa que é, como dito, a atenção e a proteção às vítimas de tráfico de pessoas, assegurando, com isso, a validade e a pertinência da análise em relação aos objetivos da presente pesquisa.

Com base nas categorias extraídas do Protocolo de Palermo, o objetivo nessa segunda etapa é realizar, portanto, uma comparação entre os normativos brasileiros e os princípios estabelecidos nessa norma internacional. A intenção é verificar a existência de relação e a quantidade de vezes que os princípios relacionados à assistência e à proteção oferecidas às vítimas de tráfico de pessoas previstos no Protocolo aparecem nos normativos brasileiros. Dessa

forma, a análise busca, nesse momento, identificar o alinhamento dos normativos brasileiros com os princípios estabelecidos no Protocolo de Palermo, fornecendo *insights* sobre a aderência das políticas nacionais aos padrões internacionais de combate ao tráfico de pessoas.

Para fazer essa comparação, são assumidas algumas equações que servem como balizadores dos gráficos que são os resultados da análise de cada plano. A Equação 1, elaborada pela autora, detalha como é possível extrair de cada Plano Nacional o número total de metas que guardam pertinência com o objeto de pesquisa, a atenção e a proteção às vítimas de tráfico de pessoas:

$$\mathbf{MA = MT - MNA}$$

Onde:

MA (Metas que Atendem) = N°.de metas/artigos que atendem ao tema

MNA (Metas que não atendem) = N°.de metas/artigos que NÃO atendem ao tema

MT (Metas no Total) = N°.total de metas/artigos

Em um segundo momento, organiza-se as metas reservadas no tocante ao tema de assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas nos três Planos Nacionais. Busca-se, assim, averiguar se essas metas guardam pertinência às dez categorias depreendidas do Protocolo de Palermo. Com efeito, para levantar esse resultado, é feita uma leitura de todas as metas que atendem ao tema por Plano Nacional, ao passo que essa análise busca verificar se a meta se enquadra em alguma (ou algumas) das categorias depreendidas do Protocolo de Palermo. Dessa forma, é possível levantar o percentual de adesão de cada Plano Nacional às categorias, seguindo a seguinte Equação 2:

$$\mathbf{PA = \frac{MA}{MC} \cdot 100}$$

**MA**

Onde:

PA (Percentual de adesão) = percentual resultante da equação

MA (Metas que atendem) = N°.de metas/artigos que atendem ao tema

MC (Metas consideradas) = N°.de metas que aderem às categorias

Aplicadas as duas equações e considerados os resultados, chega-se à etapa de tratamento dos resultados. Nesse estágio, realiza-se a interpretação dos dados codificados a partir das categorias. Compreendendo os percentuais obtidos em cada plano, nessa etapa, pretende-se obter as tendências e, sobretudo, as relações existentes entre os planos e entre a PNETP e o Protocolo de Palermo. Com isso, tem-se o necessário para se alcançar os três objetivos

propostos nesta investigação – considerando que o terceiro objetivo específico é dependente desta análise de conteúdo acima apresentada.

Como se pode acompanhar nas três etapas da análise de conteúdo, busca-se, aqui, entender se a PNETP atende aos princípios de atenção e proteção às vítimas de Tráfico de Pessoas expressos no Protocolo de Palermo. Para tanto, na etapa de exploração do material, realiza-se uma análise qualitativa dos planos relacionados ao combate ao tráfico de pessoas, uma vez que esses planos são passíveis de modificações periódicas. Na exploração do material, adotam-se dez categorias depreendidas do Protocolo de Palermo, fazendo o rastreamento dessas categorias nas metas que se relacionam tematicamente à proteção às vítimas de tráfico de pessoas. Na mesma etapa, são aplicadas duas equações que objetivam apreender os percentuais de cada plano e da própria PNETP. Na terceira e última etapa, tratamento dos resultados, esses dados permitem inferir tendências e, também, relações acima supracitadas. Dessa forma, busca-se compreender se a quantidade de ênfase dada à assistência e à proteção às vítimas nos planos está, ou não, relacionada à sua aderência às categorias estabelecidas pelo Protocolo de Palermo – pergunta fundamental desta pesquisa. No próximo capítulo, pretende-se desdobrar esse questionamento em busca de respostas.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Segundo Marconi e Lakatos (2017), análise e interpretação são duas atividades distintas, mas estreitamente relacionadas. No campo da análise, encontram-se as tentativas de evidenciar relações entre o fenômeno e outros fatores. Cabe, por seu turno, à interpretação o exercício intelectual de identificar significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos. Dada as explicações acima, considerando o objetivo desta pesquisa, faz-se necessário correlacionar as dez categorias depreendidas do Protocolo de Palermo com a legislação brasileira.

Registra-se que o processo de codificação do Protocolo de Palermo, no que tange à atenção e à proteção às vítimas do crime de tráfico de pessoas, traz um critério de categorização que insere a vítima com elemento central. Esse posicionamento da vítima ao centro das preocupações do instrumento legal originou, neste estudo, a pertinência que embasa as categorias temáticas, aqui, propostas. Isso posto, é preciso, ainda, esclarecer que, para transformar os dados brutos do texto em dados passíveis de serem analisados, são considerados a PNETP, a Lei nº. 13.344/2016 e os três Planos Nacionais, analisando em específico, como já dito, a atenção e a proteção às vítimas do crime de tráfico de pessoas.

Para tanto, nos próximos tópicos, é desenvolvida uma análise categorial abrangente da PNETP, juntamente com a Lei nº. 13.344/2016 e os três referidos planos. No próximo tópico (4.1), inicia-se a análise categorial pela relação entre a PNETP e a supracitada lei. Em três tópicos a seguir, é realizada uma análise categorial detalhada do Plano Nacional I (tópico 4.2), do II (tópico 4.3) e do III (tópico 4.4), a fim de compreender suas principais características e também a configuração das categorias depreendidas do Protocolo de Palermo ao longo do tempo. Com base nesses dados, é examinada, a seguir no tópico 4.5, a tendência dos planos, identificando possíveis mudanças e direções futuras na abordagem do atendimento às vítimas de tráfico de pessoas. Já no tópico 4.6, são depreendidas, por sua vez, as relações existentes na legislação brasileira relacionada a esse tema. O capítulo finaliza com o tópico 4.7 em que são oferecidas sugestões e contribuições relevantes para se aprimorar as políticas e as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Este é o percurso a ser trilhado neste capítulo a partir da metodologia apresentado no capítulo anterior.

#### 4.1 ANÁLISE CATEGORIAL DA POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS E DA LEI Nº.13.344/2016

A PNETP, aprovada pelo Decreto nº. 5948/2006, é apresentada como a materialização do governo brasileiro no enfrentamento ao tráfico de pessoas, compromisso assumido ao aderir o Protocolo de Palermo. O anexo do Decreto detalha as disposições gerais, princípios, diretrizes e ações previstas para a implementação da PNETP. Seguindo uma estrutura similar ao disposto no Protocolo de Palermo, a PNETP, se divide em três grandes eixos de atuação: prevenção ao tráfico de pessoas, repressão e responsabilização de seus autores e atenção às vítimas

Somado a análise da PNETP, temos também como um dos principais instrumentos normativos que trata do tema no Brasil, a Lei nº. 13.344/2016. Essa legislação dispõe sobre a prevenção e punição ao tráfico interno e internacional de pessoas, bem como sobre medidas de proteção às vítimas, passa a considerar o delito do tráfico de pessoas como crime contra liberdades individuais, vinculado a outras formas de exploração. A título de exemplo, outras formas de exploração são: trabalho escravo, adoção ilegal e remoção de órgãos – e, com essa alteração, a exploração aumenta seu escopo que, outrora, estava restrito à exploração sexual.

Compreendendo esse cenário, assim como é feito com o Protocolo de Palermo, é levantado quais os artigos voltados à área central desta pesquisa, assistência e proteção as vítimas de tráfico de pessoas, tanto na PNETP quanto na Lei nº. 13.344/2016. Considerando a importância da PNETP em estabelecer princípios, diretrizes e ações que pautam toda a ação governamental no enfrentamento ao tráfico de pessoas no país, é realizada uma leitura integral do instrumento com vistas a identificar comandos inerentes à assistência e à proteção de vítimas de tráfico de pessoas. De uma maneira geral, é possível identificar comandos/orientações sobre atenção às vítimas em toda a estrutura do decreto.

Aplicando-se a equação 1 e 2, obtém-se que o espaço reservado na PNETP, especificamente à atenção e à assistência à vítima, é de apenas 13%. O mesmo percentual foi encontrado na Lei nº.13.344/2016, uma vez que foi considerado os artigos presentes do Capítulo IV e desprezados os artigos (16 e 17) do Capítulo VII que trata apenas das disposições finais da Lei.

O segundo esforço realizado é identificar se as categorias depreendidas do Protocolo de Palermo encontram-se manifestadas (ou não) na PNETP e na Lei nº.13.344/2016. E isso está realizado e sintetizado no Quadro 4:

Quadro 4 – Dez categorias principais depreendidas do Protocolo de Palermo relacionadas com a PNETP e a Lei nº.13.344/2016.

Código	Categoria	PNETP (Decreto 5.948/2006)	Lei nº.13.344/2016
1	<b>Preservação da identidade e privacidade da vítima (confidencialidade dos procedimentos judiciais)</b>	Art. 7º São diretrizes específicas de atenção às vítimas do tráfico de pessoas:  [...]  VII - <i>proteção da intimidade e da identidade das vítimas de tráfico de pessoas;</i>	Art. 6º A proteção e o atendimento à vítima direta ou indireta do tráfico de pessoas compreendem: [...] IV - <i>preservação da intimidade e da identidade;</i>
2	<b>Intersetorialidade (cooperação com entes governamentais, sociedade civil)</b>	Art. 7º São diretrizes específicas de atenção às vítimas do tráfico de pessoas:  II - <i>assistência consular</i> às vítimas diretas e indiretas de tráfico de pessoas, independentemente de sua situação migratória e ocupação;  [...]  VIII - levantamento, mapeamento, atualização e divulgação de informações sobre instituições governamentais e não-governamentais situadas no Brasil e no exterior que prestam assistência a vítimas de tráfico de pessoas.	§ 2º No exterior, a assistência imediata a vítimas brasileiras estará a cargo <i>da rede consular brasileira</i> e será prestada independentemente de sua situação migratória, ocupação ou outro <i>status</i> .
3	<b>Assistência Social (alojamento, acolhimento, abrigamento)</b>	Art. 7º São diretrizes específicas de atenção às vítimas do tráfico de pessoas: I - proteção e assistência jurídica, <i>social</i> e de saúde às vítimas diretas e indiretas de tráfico de pessoas; III - <i>acolhimento e abrigo provisório</i> das vítimas de tráfico de pessoas;	Art. 6º A proteção e o atendimento à vítima direta ou indireta do tráfico de pessoas compreendem: I - <i>assistência</i> jurídica, <i>social</i> , de trabalho e emprego e de saúde; II - <i>acolhimento e abrigo provisório;</i> [...].
4	<b>Assistência jurídica</b>	Art. 7º São diretrizes específicas de atenção às vítimas do tráfico de pessoas: I - proteção e <i>assistência jurídica</i> , <i>social</i> e de saúde às vítimas diretas e indiretas de tráfico de pessoas;	Art. 6º A proteção e o atendimento à vítima direta ou indireta do tráfico de pessoas compreendem: I - assistência jurídica, <i>social</i> , de trabalho e emprego e de saúde; [...] V - prevenção à revitimização no atendimento e nos procedimentos <i>investigatórios e judiciais;</i> [...] VII- informação sobre procedimentos administrativos e <i>judiciais</i> .



5	<b>Assistência à saúde</b>	Art. 7º São diretrizes específicas de atenção às vítimas do tráfico de pessoas: I - proteção e assistência jurídica, social e <i>de saúde</i> às vítimas diretas e indiretas de tráfico de pessoas; [...].	Art. 6º A proteção e o atendimento à vítima direta ou indireta do tráfico de pessoas compreendem: I - assistência jurídica, social, de trabalho e emprego e <i>de saúde</i> ; § 3º A <i>assistência à saúde</i> prevista no inciso I deste artigo deve compreender os aspectos de recuperação física e psicológica da vítima.
6	<b>Emprego, educação e formação</b>	Art. 7º São diretrizes específicas de atenção às vítimas do tráfico de pessoas: IV - reinserção social com a garantia de acesso à <i>educação</i> , cultura, <i>formação profissional e ao trabalho</i> às vítimas de tráfico de pessoas;	Art. 6º A proteção e o atendimento à vítima direta ou indireta do tráfico de pessoas compreendem: I - assistência jurídica, social, de <i>trabalho e emprego</i> e de saúde; § 1º A atenção às vítimas dar-se-á com a interrupção da situação de exploração ou violência, a sua reinserção social, a <i>garantia de facilitação do acesso à educação</i> , à cultura, à <i>formação profissional e ao trabalho</i> e, no caso de crianças e adolescentes, a busca de sua reinserção familiar e comunitária.
7	<b>Segurança física</b>	Art. 7º São diretrizes específicas de atenção às vítimas do tráfico de pessoas: I - <i>proteção</i> e assistência jurídica, social e de saúde às vítimas diretas e indiretas de tráfico de pessoas;	
8	<b>Possibilidade de indenização pelos danos sofridos</b>		
9	<b>Direito à vítima de permanência no território</b>		Art. 7º A Lei nº.6.815, de 19 de agosto de 1980, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos: “ Art. 18-A. Conceder-se-á residência permanente às vítimas de tráfico de pessoas no território nacional, independentemente de sua situação migratória e de colaboração em procedimento administrativo, policial ou judicial. § 1º O visto ou a residência permanentes poderão ser concedidos, a título de reunião familiar: I - a cônjuges, companheiros, ascendentes e descendentes; e II - a outros membros do grupo familiar que comprovem

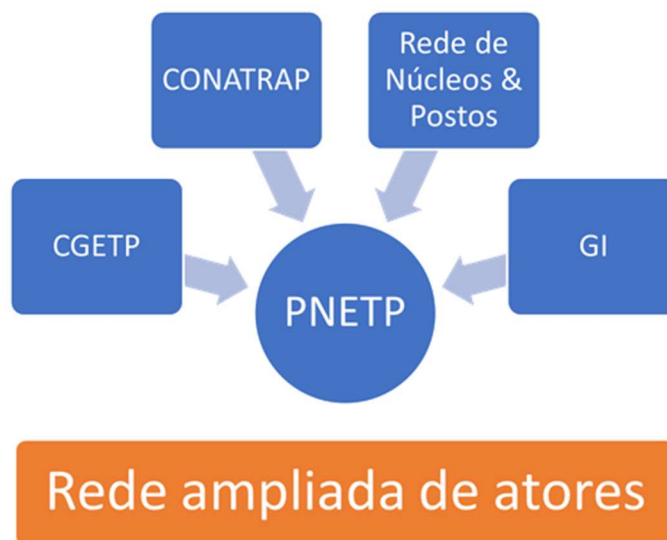
			dependência econômica ou convivência habitual com a vítima. “Art. 18-B. Ato do Ministro de Estado da Justiça e Cidadania estabelecerá os procedimentos para concessão da <i>residência permanente</i> de que trata o art. 18-A.”
<b>10</b>	<b>Repatriamento</b>		

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação a PNETP, verificou-se que das dez categorias elencadas, sete foram contempladas, quais sejam: Preservação da identidade e privacidade da vítima; Intersetorialidade; Assistência Social; Assistência jurídica; Assistência à saúde; Emprego; educação e formação e Segurança física. As categorias que não foram encontradas estão com as células hachuradas em cinza escuro no Quadro 4. Para o destaque da presença da categoria no corpo do texto, foram destacados em itálico os trechos nos dois dispositivos legais cotejados. Salienta-se que no âmbito da PNETP a categoria intersectorialidade tem uma frequência ligeiramente maior como a de Assistência Social (algo já esperado pelo tema estudado) do que as demais categorias. No caso da PNETP, associado a sua presença junto as diretrizes gerais da Política, dá subsídios para se inferir que, desde o princípio – isto é, desde o primeiro documento oficial a abordar o tema depois da assinatura do Protocolo de Palermo –, a ideia de uma política transversal está presente, buscando, dessa forma, estimular uma articulação não só com as unidades da federação como também a sociedade civil.

Essa intersectorialidade também é vista no modelo de governança da PNETP, que conforme apresentado pelo sítio eletrônico do MJSP é atualmente composto pelas seguintes instâncias: Coordenação-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes; Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP); Rede de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP) e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM) e Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (GI). As organizações não-governamentais, nacionais e internacionais, também estão presentes na estrutura, representadas como rede ampliada de atores, conforme Figura 3:

Figura 3 – Modelo de governança da PNETP



Fonte: Reprodução de MJSP<sup>15</sup>.

Ressalva-se que, na redação do Decreto nº.5.948/2006, não é possível identificar elementos que, no âmbito da atenção e da proteção a vítima, se enquadrasse na categoria de *Possibilidade de indenização pelos danos sofridos*. O mesmo se aplica no caso categorias de *Direito à vítima de permanência no território* e *Repatriamento* que não têm ocorrência. Esse contexto aponta que nem todas as categorias foram plenamente acolhidas. Nesse sentido, é importante destacar que a essência de uma Política é a perenidade – o que não quer dizer que ela não possa sofrer ajustes no decorrer no tempo. Logo, no âmbito da PNETP, verifica-se que a atualização de suas diretrizes tem ocorrido por meio dos Planos Nacionais. Essa dinâmica se dá por meio de suas metas, as quais têm provocado atualizações legislativas significativas no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil e, conseqüentemente, na atenção e na proteção à vítima desse crime.

É o que aconteceu também com a Portaria nº.87 e com a Lei nº.13.344/2016. Com isso, depreende-se que a PNETP, com os novos dispositivos – derivados ou não de sua própria tessitura –, sofreu atualizações. Essas alterações, ora mais, ora menos, melhoraram o entendimento sobre o objeto em análise (atenção e proteção à vítima de tráfico de pessoas). Por exemplo, no caso da Categoria 8 - Possibilidade de indenização pelos danos sofridos, como dito, não há a identificação na PNETP, mas é possível verificar sua contemplação na Lei

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira>. Acesso em: 18 jul. 2023.

nº.13.344/2016. Registra-se que com vistas a manter a adequada aplicação da metodologia, não foi inserido no Quadro 4 o § 2º Art. 8º da Lei nº.13.344/2016, que trata da possibilidade de reparação dos danos, tendo em vista que o referido artigo se encontra apartado do Capítulo IV – Da proteção e da assistência às vítimas, mas dada a sua relevância foi mencionado aqui. Destaca-se que a própria Lei nº. 13.344/2016 constitui-se uma das metas do II Plano, compreende-se uma evolução da Política Pública.

Ademais, fatores extraterritoriais estão influenciando na propositura de novos dispositivos legais. Nos últimos anos, há uma alteração significativa na temática migratória no País tendo em vista, a inesperada, mas substancial, migração haitiana e venezuelana. Neste sentido, o Relatório Anual de 2022 do Obmigra<sup>16</sup>, afirma que durante a última década (2011-2020), as migrações internacionais no Brasil passaram por diversas mudanças destacando o perfil dos imigrantes que chegaram ao país alterou-se em relação aos fluxos anteriores, além do crescente fluxo de entrada pela fronteira Norte do país (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022). Assim como teve a necessidade de alterações nas políticas e processos de regulamentações dos imigrantes no âmbito da normatização dos imigrantes haitianos e venezuelanos, na própria nova Lei de Migração de 2017 (Lei 13.445) e a criação de políticas específicas de acolhimento (Operação acolhida, em Boa Vista- -RR) e o processo de interiorização dos imigrantes. Em suma, essa nova migração tem impulsionado a necessidade de novas políticas e dispositivos legais para lidar com os desafios socioeconômicos, humanitários e de integração enfrentados por esses migrantes e pelas comunidades de acolhimento.

Observando esses fatores, é preciso discutir que, mesmo o texto da PNETP não traga explicitamente o atendimento de algumas categorias, isso não quer dizer que não se possa localizar em outros normativos brasileiros uma orientação à temática ou com alguma afinidade. Esse é o caso, por exemplo, da referida Portaria 87/2020, acima apresentada. Destaca-se que, mesmo havendo outros dispositivos dentro da legislação que possam, por ventura, dar cobertura jurídica aos fenômenos caracterizados nas categorias acima propostas, é necessário dar maior robustez à referida PNETP, porque é esta o instrumento legal, específico e precípua para se lidar com esses casos. Logo, incentiva-se que o texto da referida legislação cubra as lacunas

---

<sup>16</sup> Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra\\_2020/OBMigra\\_2022/RELAT%C3%93RIO\\_ANUAL/Relat%C3%B3rio\\_Anuar\\_2022\\_-\\_Vers%C3%A3o\\_completa\\_01.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/RELAT%C3%93RIO_ANUAL/Relat%C3%B3rio_Anuar_2022_-_Vers%C3%A3o_completa_01.pdf). Acesso em: 18 jul. 2023.

identificadas no Quadro 4. Observado isso, nos tópicos a seguir, são discutidos, separadamente, os três Planos Nacionais.

#### 4.2 ANÁLISE CATEGORIAL DO I PLANO NACIONAL

Seguindo os procedimentos metodológicos adotados, neste primeiro Plano Nacional e nos dois seguintes, são empregadas as dez categorias depreendidas do Protocolo de Palermo referente à atenção e à proteção à vítima de tráfico de pessoa. Esses planos, em conjunto, representam a execução da PNETP no período de 2008 a 2022. De todo o material e das respectivas metas que se encontram em cada plano, são separadas e analisadas apenas e somente aquelas que se adéquam às categorias e à temática em análise.

O Decreto nº. 5.948/2006 que aprova a PNETP também prevê a instituição de um grupo de trabalho interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. É nesse sentido que se entende que os Planos nacionais têm função de dar concretude às diretrizes previstas na referida Política por um determinado período<sup>17</sup>. Dessa forma, com prioridades, ações, atividades e metas específicas, em 08 de janeiro de 2008, é aprovado o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I Plano) por meio do Decreto nº.6.347. O I Plano se estruturou em três grandes eixos de atuação: (a) prevenção ao tráfico de pessoas; (b) atenção às vítimas; e (c) repressão ao crime e responsabilização de seus autores.

Partindo dessa tríade, no Quadro 5 é apresentada a distribuição das 11 prioridades. Pode-se verificar em cada coluna as prioridades que se encontram relacionadas aos eixos propostos pelo referido Plano. Sublinha-se que o Eixo estratégico 2, dedicado à *atenção às vítimas de tráfico de pessoas*, é o que tem relação direta com o objeto deste estudo:

---

<sup>17</sup> Salienta-se que, em 13 de março de 2007, foi publicada a Portaria Conjunta nº.631, que designou os membros do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), encarregado de elaborar o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Esse é o marco dos trabalhos que deram executoriedade ao PNETP a partir dos Planos Nacionais.

Quadro 5 – I Plano Nacional: distribuição eixos e prioridades

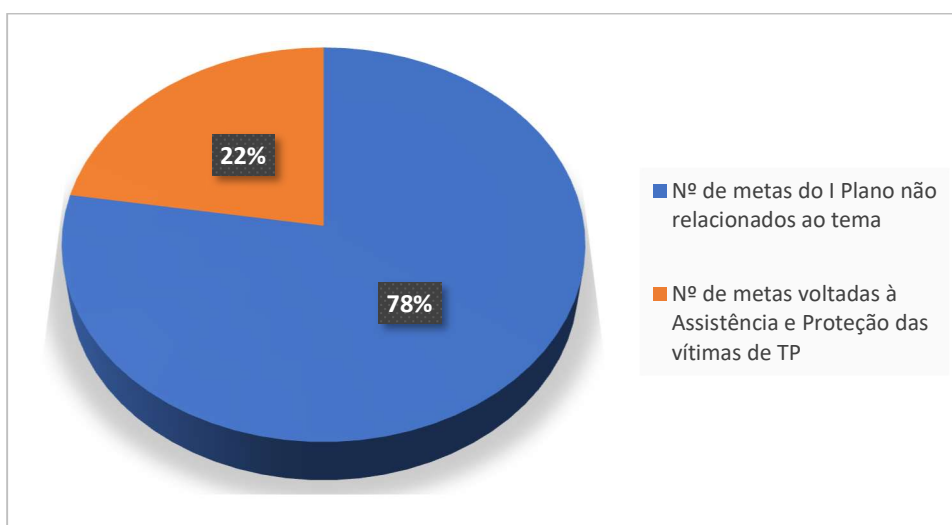
<b>Eixo Estratégico 1: Prevenção ao tráfico de pessoas.</b>	<b>Eixo estratégico 2: Atenção às vítimas de tráfico de pessoas.</b>	<b>Eixo estratégico 3: Repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.</b>
Prioridade nº 1 Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas.	Prioridade nº.5 Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico	Prioridade nº.6: Aperfeiçoar a legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos
Prioridade nº.2 Capacitar e formar atores envolvidos, direta ou indiretamente, com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos.		Prioridade nº.7 Ampliar e aperfeiçoar o conhecimento sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas nas instâncias e órgãos envolvidos na repressão ao crime e responsabilização dos autores.
Prioridade nº.3 Mobilizar e sensibilizar grupos específicos e comunidade em geral sobre o tema do tráfico de pessoas.		Prioridade nº.8: Fomentar a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas para atuação articulada na repressão desse crime e responsabilização de seus autores.
Prioridade nº.4 Diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos.		Prioridade nº.9 Criar e aprimorar instrumentos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.
		Prioridade 10: Estruturar órgãos responsáveis pela repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.
		Prioridade 11: Fomentar a cooperação internacional para repressão ao tráfico de pessoas.

Fonte: Elaborado pela autora.

Pode-se conferir que, o Eixo 1, tem quatro prioridades: 1, 2 3 e 4. No Eixo 2, há apenas uma prioridade, a de número 5. No Eixo 3, existem seis prioridades: 6, 7, 8, 9, 10 e 11. Com essa distribuição, infere-se que, nessa primeira publicação do Plano Nacional, há uma maior preocupação com a repressão ao fenômeno do tráfico de pessoas em detrimento do atendimento às vítimas. Essa tendência fica ainda mais explícita quando se verifica o número de metas que estão relacionadas ao tema de atenção e proteção à vítima de tráfico de pessoa, aplicando-se a Equação 1, obtém-se 22 Metas que Atendem (MA).

Para análise quanto às dez áreas primordiais elencadas no Protocolo de Palermo, quanto a centralidade da vítima no crime de tráfico de pessoas, no I Plano, constata-se que essa temática ficou restrita à prioridade 5. Com isso, o gráfico a seguir evidencia o percentual de apenas 22% desse plano que é relacionado diretamente à assistência e à proteção às vítimas de tráfico de pessoas, a partir da Equação 2:

Gráfico 1 – Percentual das metas do I Plano Nacional relacionadas à atenção e à proteção às vítimas de tráfico de pessoas



Fonte: Elaborado pela autora.

Considerando que o Eixo estratégico 2 é o que tem relação direta com o objeto deste estudo e que este acolhe apenas a prioridade 5, é feita uma análise aprofundada dessa prioridade em busca das metas que estivessem em acordo com as dez categorias depreendidas do Protocolo de Palermo. Com isso, apresenta-se no Quadro 6 a relação entre a categoria e a presença (ou não) de metas afins.

Quadro 6 – Categorias no I Plano Nacional: análise aprofundada da Prioridade 5

Código	Categoria	I Plano Nacional (Prioridade 5 - Atividades)
1	<b>Preservação da identidade e privacidade da vítima (confidencialidade dos procedimentos judiciais)</b>	
	<b>Intersetorialidade (cooperação com entes governamentais, sociedade civil)</b>	<p>5.A.1. Inventariar <i>os programas de capacitação e conteúdos existentes nos setores públicos governamentais e não governamentais</i>, bem como nos organismos internacionais com vistas a definir conteúdos básicos (referenciais mínimos) para a abordagem do tema.</p> <p>5.A.2. <i>Incentivar a incorporação dos conteúdos básicos (referenciais mínimos) referidos nos programas de capacitação já existentes nos órgãos governamentais.</i></p> <p>5.B.2. <i>Apoiar o desenvolvimento de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas</i></p> <p>5.C.1. <i>Formalizar parceria entre órgãos de governo e entidades da sociedade civil</i>, definindo papéis e responsabilidades para o atendimento adequado às vítimas.</p> <p>5.C.3. Avaliar as atuações dos <i>escritórios estaduais</i>, entre outras experiências, como subsídio para apoiar a criação e/ou o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.</p> <p>5.C.5. <i>Definir fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades entre os órgãos de defesa e responsabilização e os serviços de atendimento de saúde, assistência social, justiça e direitos humanos atuantes nas áreas de fronteira internacional, bem como nos casos de tráfico interestadual e intermunicipal.</i></p> <p>5.C.6. Definir fluxos de atendimento e procedimentos entre a rede consular brasileira no exterior e os serviços de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas no Brasil. <i>Um fluxograma definido conjuntamente pelos órgãos envolvidos.</i></p> <p>5.E.1. Fomentar <i>debates com organizações internacionais</i> atuantes no enfrentamento ao tráfico de pessoas, com ênfase em atenção às pessoas traficadas, na perspectiva do respeito aos direitos humanos.</p>
3	<b>Assistência Social (alojamento, acolhimento, abrigamento)</b>	<p>5.B.3. Criar e fortalecer os Centros de Referência Especializados de <i>Atendimento à Mulher</i>.</p> <p>5.B.4. Desenvolver projeto-piloto a partir de um Centro de Referência Especializado no Atendimento à Mulher em um município selecionado para a estruturação de uma rede <i>de atendimento às mulheres vítimas</i> de tráfico de pessoas.</p> <p>5.B.5. Apoiar a estruturação da <i>rede de acolhimento</i> (abrigos) a mulheres vítimas de violência ou traficadas e seus filhos.</p> <p>5.B.6. Apoiar a estruturação dos Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) já existentes, a fim de <i>atender a violações dos direitos de vítimas de violência ou tráfico</i>.</p> <p>5.B.7. Apoiar a estruturação de novos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) para <i>atender a violações dos direitos de vítimas de violência ou tráfico</i>.</p> <p>5.C.2. Desenvolver metodologia de <i>atendimento às mulheres vítimas de tráfico de pessoas</i>.</p> <p>5.C.5. Definir fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades entre os órgãos de defesa e responsabilização e os serviços de <i>atendimento de saúde, assistência social, justiça e direitos humanos atuantes nas áreas de fronteira internacional, bem como nos casos de tráfico interestadual e intermunicipal</i>.</p>



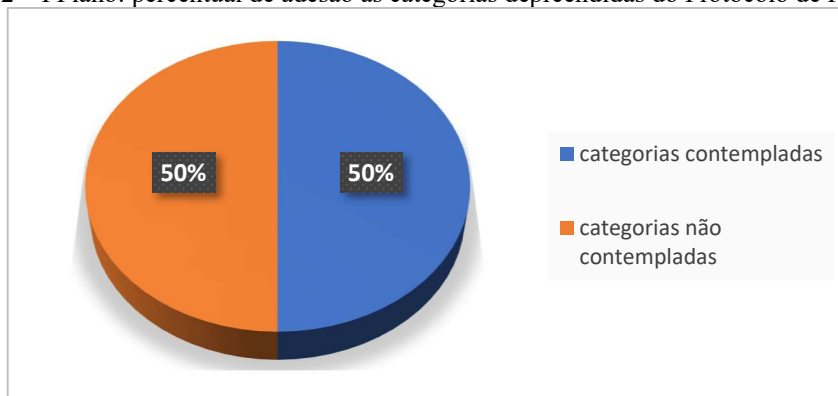
		<p>5.C.6. Definir fluxos de atendimento e procedimentos entre a rede consular brasileira no exterior e os serviços de <i>atendimento às vítimas de</i> tráfico de pessoas no Brasil</p> <p>5.D.1. Capacitar profissionais e demais atores no adequado encaminhamento ou atendimento de vítimas de tráfico de pessoas. Rede de assistência capacitada nos 996 CREAS e respectivos CRAS, a partir do cruzamento com as áreas de fronteira, capitais, pesquisas e experiências já existentes.</p> <p>5.D.1. Capacitar profissionais e demais atores no adequado encaminhamento ou atendimento de vítimas de tráfico de pessoas. 20.000 profissionais da Rede de Atendimento à Mulher capacitados na área de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas.</p>
4	<b>Assistência jurídica</b>	<p>5.C.4. <i>Elaborar manual de orientação e acompanhamento jurídico</i> na proteção, defesa e garantia dos direitos das vítimas de tráfico de pessoas para utilização nos serviços e redes existentes.</p> <p>5.C.5. Definir fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades entre os órgãos de defesa e responsabilização e os serviços de atendimento de saúde, assistência social, <i>justiça</i> e direitos humanos atuantes nas áreas de fronteira internacional, bem como nos casos de tráfico interestadual e intermunicipal.</p>
5	<b>Assistência à saúde</b>	<p>5.B.8. Incorporar o tema do tráfico de pessoas nas ações de atendimento das <i>áreas de Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS)</i>.</p> <p>5.C.5. Definir fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades entre os órgãos de defesa e responsabilização e os serviços de atendimento de <i>saúde</i>, assistência social, justiça e direitos humanos atuantes nas áreas de fronteira internacional, bem como nos casos de tráfico interestadual e intermunicipal.</p> <p>5.D.1. Capacitar profissionais e demais atores no adequado encaminhamento e/ou atendimento de vítimas de tráfico de pessoas (500 profissionais de saúde capacitados).</p>
6	<b>Emprego, educação e formação</b>	
7	<b>Segurança física</b>	5.D.1. Capacitar profissionais e demais atores no adequado encaminhamento e/ou atendimento de vítimas de tráfico de pessoas (400 militares e <i>profissionais de segurança pública</i> )
8	<b>Possibilidade de indenização pelos danos sofridos</b>	
9	<b>Direito à vítima de permanência no território</b>	
10	<b>Repatriamento</b>	

Fonte: Elaborado pela autora.

Ressalta-se que a atividade 5.D1 possui cinco metas associadas, totalizando portanto, 22 metas. No Quadro 6, pode-se perceber que, das 22 metas presentes na Prioridade 5, 20 metas estão associadas a alguma categoria. Mesmo assim, nem todas as categorias foram contempladas. Cinco das dez categorias tiveram metas afins: 2, 3, 4, 5 e 7. Não tiveram metas associadas as categorias 1, 6, 8, 9 e 10. Destaca-se, ainda, que algumas metas se repetem em diversas categorias. Por exemplo, a Meta 5C5 está presente na Categoria 2, 3, 4 e 5, ao mesmo tempo.

No Gráfico 2, apresenta-se o percentual de acolhimento das categorias propostas no I Plano:

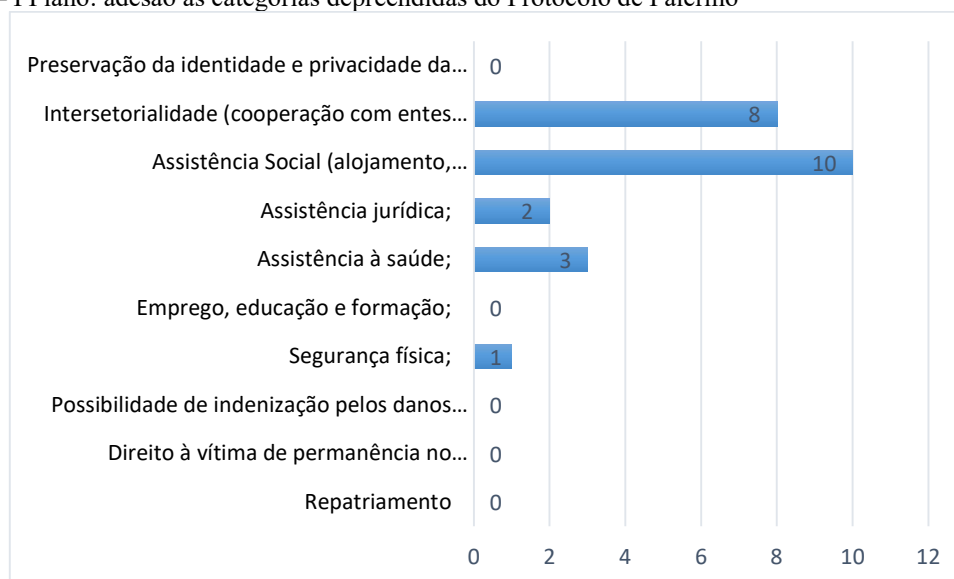
Gráfico 2 – I Plano: percentual de adesão às categorias depreendidas do Protocolo de Palermo



Fonte: Elaborado pela autora.

De um lado, nota-se, por meio dos dados apresentados no Gráfico 2, que das dez categorias, apenas 50% delas foram contempladas no I Plano. Por outro lado, ficou evidenciado que das 22 metas presentes na Prioridade 5, 20 delas estão em afinidade com as categorias propostas. Isso valida a relevância das categorias elencadas dentro do contexto do plano. No entanto, apenas a metade dessas categorias teve alguma meta associada, conforme evidenciado no Gráfico 3:

Gráfico 3 – I Plano: adesão às categorias depreendidas do Protocolo de Palermo

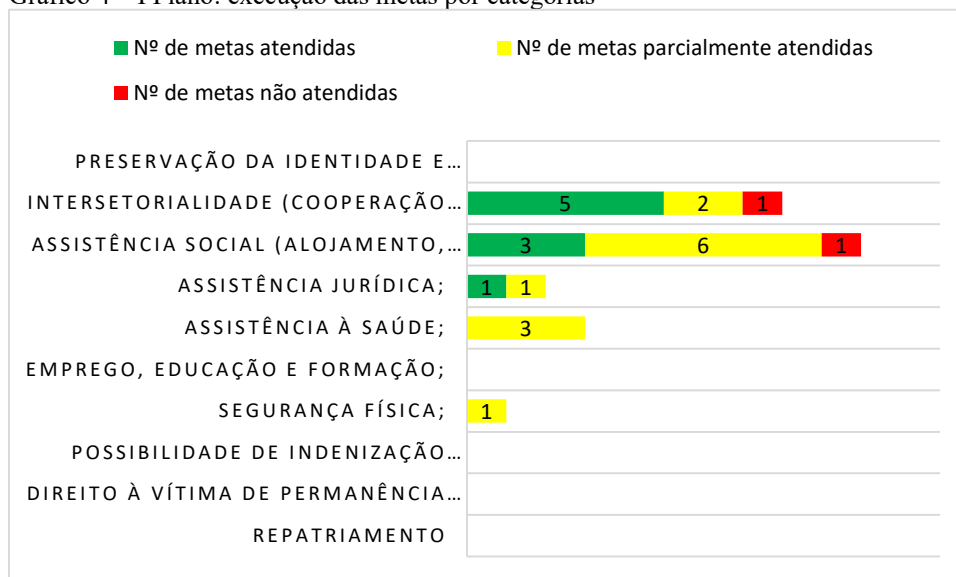


Fonte: Elaborado pela autora.

Acrescenta-se, ainda, que, dois anos após o lançamento do I Plano, em novembro de 2010, na cidade de Belo Horizonte, em Minas Gerais, ocorreu o I Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Participaram do evento entidades governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, de várias instâncias da Federação e das mais distintas esferas de atuação. O coletivo avaliou as ações implementadas e não implementadas no I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, e, ao final do evento, foi elaborada a Carta de Belo Horizonte, com recomendações para o aperfeiçoamento da PNETP.

Assim, em janeiro de 2010, o Ministério da Justiça e Segurança Pública apresentou o Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, disponível em seu site oficial (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010). Com vistas a verificar a execução das metas da Prioridade 5, é realizada a leitura do quarto capítulo que traz a implementação do Plano Nacional, destacando as metas estabelecidas por este e a sua execução pelos órgãos responsáveis. De forma a dar uma melhor compreensão sobre o cumprimento das metas, adotou-se a seguinte categorização: indica-se *alcançada* para as metas que foram integralmente cumpridas; assinala-se *parcialmente alcançada*, as que tiveram sua execução iniciada, mas que não foram finalizadas dentro do prazo de vigência do plano; e denomina-se *não alcançada*, as que não tinham sido iniciadas ou tiveram seu objeto alterado. No que se refere às metas da Prioridade 5, das 20 metas que guardam conexão com as categorias depreendidas do Protocolo de Palermo, 8 metas foram integralmente alcançadas, 11 metas parcialmente alcançadas e 2 metas não alcançadas. Ressalta-se que nem todas as categorias foram contempladas com metas, o que explica os espaços em branco no Gráfico 4, que apresenta a execução das metas por categoria:

Gráfico 4 – I Plano: execução das metas por categorias



Fonte: Elaborado pela autora.

O relatório fez uma ressalva que, apesar do término do prazo de execução do I Plano, algumas metas foram desenvolvidas com a indicação de conclusão em 2010 e 2011. E ainda apresentaram-se algumas recomendações, as quais destacamos: (a) o Governo brasileiro institua um II PNETP; (b) o próximo PNETP seja implementado por um período superior a 2dois anos; (c) o Governo Federal transforme o Grupo Assessor em Comitê Nacional permanente, cujo objetivo principal será monitorar e avaliar políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas; e (d) o Comitê Nacional seja composto, paritariamente, por organizações governamentais, representantes da sociedade civil e de organismos internacionais. Entende-se que esse momento de reflexão e de monitoramento deu início ao 2º Ciclo da Política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil que culminou na edição do II Plano Nacional.

#### 4.3 ANÁLISE CATEGORIAL DO II PLANO NACIONAL

Por meio da Portaria nº.1.239, de 27 de junho de 2011, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para elaboração de proposta do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. O objetivo do GTI foi organizar a metodologia de elaboração do II PNETP, que contou com processo de consultas variadas, sejam com especialistas, representantes da sociedade civil, órgãos governamentais, representantes de agências internacionais dentre outros. No mesmo ano, realizou-se o II Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, na cidade de Recife/PE, que teve como objetivo consolidar todas as propostas de

aperfeiçoamento e a pactuação das novas diretrizes para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

Em 04 de fevereiro de 2013, por meio do Decreto nº. 7.901, tem-se a aprovação do II Plano. Esse Decreto, conforme já mencionado anteriormente, também instituiu a Coordenação Tripartite e o CONATRAP, dando sequência a estruturação do modelo de gestão da Política Nacional à época. O II Plano é composto por cinco Linhas Operativas, divididas em 14 atividades: e subdivididas em 115 metas conforme disposto no Quadro 7:

Quadro 7 - II Plano Nacional: Linhas Operativas e Atividades

<b>Linha Operativa</b>	<b>Atividades/nº.de metas</b>
1 Aperfeiçoamento da normatização e do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas	1.A- Produzir propostas normativas para enfrentamento ao tráfico de pessoas (09 metas).
2 Integração e fortalecimento das operações e sistemas das políticas públicas, redes de atendimento e organizações para uma efetiva atuação e entrega de serviços necessários ao enfrentamento do tráfico de pessoas	2.A – Fortalecer a atuação integrada dos atores governamentais de forma descentralizada, apoiando os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante e Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e garantindo a articulação das ações, o intercâmbio de experiências e a participação da sociedade civil (05 metas). 2.B – Construir mecanismos, processos e sistemas para monitorar e avaliar a atuação no enfrentamento ao tráfico de pessoas e a implementação do II PNETP, com participação e transparência (05 metas). 2.C – Promover relações de cooperação transfronteiriça para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, fortalecendo capacidades e estruturas (04 metas). 2.D – Criar, financiar e implementar estratégias de integração dos sistemas nacionais para atendimento e reintegração das vítimas do tráfico de pessoas, fortalecendo a rede de atendimento, integrando normativas e procedimentos, articulando as responsabilidades entre atores da rede, definindo metodologias e fluxos de atendimento, e disseminando material informativo para um adequado processo de atendimento sob a perspectiva de direitos (19 metas). 2.E – Fortalecer a articulação e ampliar as capacidades dos órgãos competentes para implementar ações de repressão do tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores (12 metas). 2.F – Combater redes, pessoas e organizações que atuam ou se beneficiam financeiramente do tráfico de pessoas, nacional e internacionalmente, por meio de operações táticas integradas de prevenção, repressão e responsabilização, em uma estratégia de criação de exemplaridade (06 metas). 2.G – Ampliar o acesso a direitos por parte de vítimas e grupos vulneráveis ao tráfico de pessoas e a oferta de serviços e iniciativas públicas, prioritariamente em municípios e comunidades identificadas como focos de aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas, com vistas a diminuir tal vulnerabilidade e seus impactos (07 metas). 2.H - Promover a garantia de direitos de cidadãos estrangeiros vítimas do tráfico de pessoas no Brasil (04 metas).
3 Capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas	3.A – Capacitar, conscientizar e sensibilizar profissionais, atores e grupos sociais para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, com atenção para as localidades onde haja maior incidência ou risco de ocorrência (25 metas).
4 Produção, gestão e disseminação de informação	4.A – Apoiar, financiar, desenvolver e disseminar diferentes tipos de pesquisas em parceria com organizações da sociedade civil e Instituições de

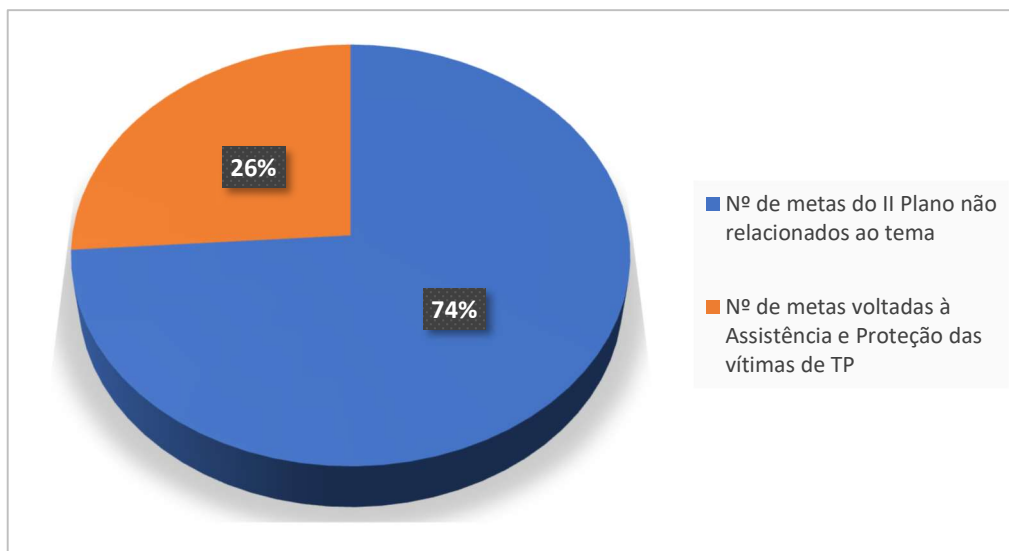
e conhecimento sobre tráfico de pessoas	<p>Ensino Superior – IES sobre o tráfico de pessoas e sua relação com situações de violação de direitos ou vulnerabilidade, com atenção às diferentes dinâmicas nacionais e internacionais, de forma a subsidiar ações e políticas públicas (08 metas).</p> <p>4.B – Realizar iniciativas para troca de conhecimentos, boas práticas, experiências e aumento do conhecimento sobre o tema por parte das populações vulneráveis, contribuindo para fortalecer e articular os atores envolvidos no tema (03 metas).</p> <p>4.C – Criar um sistema de dados sobre o tráfico de pessoas, informatizado, integrado e multidisciplinar, atualizado permanentemente pelos atores envolvidos para subsidiar a coordenação de ações e intercambiar informações entre as diferentes organizações (04 metas).</p>
5 Campanhas, mobilização e incidência para o enfrentamento ao tráfico de pessoas	5.A – Desenvolver e apoiar campanhas e estratégias comunicativas sobre o tráfico de pessoas, suas modalidades, impactos e outros aspectos (04 metas).

Fonte: Elaboração da autora.

A linha operativa 2- *Integração e fortalecimento das operações e sistemas das políticas públicas, redes de atendimento e organizações para uma efetiva atuação e entrega de serviços necessários ao enfrentamento do tráfico de pessoas* - é a que mais guarda pertinência ao presente estudo. Só que apenas as atividades D, G e H são efetivamente analisadas, uma vez que as demais não apresentam explícita conexão com a assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas. Isso posto, após leitura pormenorizada das metas e aplicando-se a Equação 1, é possível chegarmos ao número de metas que atendem ao tema de assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas no II Plano Nacional que é igual a 30 MA.

No Gráfico 5 é apresentado o percentual de metas do II Plano que guardam pertinência com a assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas.

Gráfico 5 – Percentual das metas do II Plano Nacional relacionadas à atenção e à proteção às vítimas de tráfico de pessoas



Fonte: Elaborado pela autora.

Considerando a classificação apresentada no Gráfico 5, passou-se a analisar a relação das metas previstas na Linha Operativa 2, atividades D, G e H e as dez categorias depreendidas do Protocolo de Palermo, conforme demonstrado no Quadro 8:

Quadro 8 - Categorias no II Plano Nacional: Linhas Operativas 2, atividades D, G e H

Código	Categoria	II Plano Nacional (Linha Operativa 2, atividades D, G e H)
1	<b>Preservação da identidade e privacidade da vítima (confidencialidade dos procedimentos judiciais)</b>	2.D.3 – Disque 100 e Ligue 180 ampliados, internacionalizados e divulgados;
2	<b>Intersetorialidade (cooperação com entes governamentais, sociedade civil)</b>	2.D.1 – Protocolo nacional para atendimento à vítima criado e implementado; 2.D.5 – Organizações da sociedade civil e de redes que trabalham na atenção, na proteção e na assistência especializada às vítimas do tráfico de pessoas apoiadas técnica e financeiramente. 2.D.12 – Manual voltado para operadores de redes e serviços de enfrentamento ao tráfico com procedimentos de como identificar, fiscalizar e reportar devidamente a incidência do crime e situações de vulnerabilidade ou vitimização produzida e disseminada. 2.D.19 – Vinte Centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher qualificados para promoverem atenção às vítimas do tráfico de pessoas e integrados à rede de atenção e proteção dessas vítimas. 2.H.1 – Mecanismo para articular a ação das diferentes autoridades públicas brasileiras relacionadas a vítimas estrangeiras de tráfico de pessoas em território nacional
3	<b>Assistência Social (alojamento, acolhimento, abrigamento)</b>	2.D.4 – Serviços públicos às pessoas vítimas de tráfico ofertados na rede de Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). 2.D.5 – Organizações da sociedade civil e de redes que trabalham na atenção, na proteção e na assistência especializada às vítimas do tráfico de pessoas apoiadas técnica e financeiramente.

		<p>2.D.6 – Serviços de acolhimento institucional assegurados pela política de assistência social para pessoas vítimas de tráfico criados e fortalecidos, em parceria com setores governamentais e não governamentais.</p> <p>2.D.8 – Inventário nacional de serviços de acolhimento temporário que atendem ou podem atender vítimas de tráfico de pessoas realizado.</p> <p>2.D.9 - Consulados brasileiros no exterior instruídos com relação atualizada de casas-abrigo para o atendimento emergencial de vítimas brasileiras de tráfico de pessoas.</p> <p>2.D.11 – Estratégia para a sensibilização dos municípios para que estructurem melhor as redes locais de acolhimento implementada.</p> <p>2.D.16 – Campo que contemple as vítimas de tráficos de pessoas incluído no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).</p> <p>2.D.18 – Consulados brasileiros no exterior, inclusive os itinerantes, reforçados, com voluntários recrutados e atividades voltadas à assistência, inclusive jurídica, a vítimas brasileiras de tráfico de pessoas.</p> <p>2.D.19 – Vinte Centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher qualificados para promoverem atenção às vítimas do tráfico de pessoas e integrados à rede de atenção e proteção dessas vítimas.</p> <p>2.G.2 – Serviços de assistência social e atendimento à saúde ofertados nos municípios onde estão sendo construídas grandes obras governamentais, capacitados para atuar no enfrentamento ao tráfico de pessoas.</p> <p>2.H.2 – Atenção assistencial e orientação jurídica a vítimas estrangeiras do tráfico de pessoas assegurada, respeitados os seus direitos e garantida eventual escolha de permanência no país</p>
4	<b>Assistência jurídica</b>	<p>2.D.15 – 100% das vítimas que entram na rede de atendimento recebendo devida orientação e encaminhamento jurídicos, inclusive sobre medidas para a proteção legal e reparação civil de danos materiais e morais.</p> <p>2.D.18 – Consulados brasileiros no exterior, inclusive os itinerantes, reforçados, com voluntários recrutados e atividades voltadas à assistência, inclusive jurídica, a vítimas brasileiras de tráfico de pessoas.</p> <p>2.H.2 – Atenção assistencial e orientação jurídica a vítimas estrangeiras do tráfico de pessoas assegurada, respeitados os seus direitos e garantida eventual escolha de permanência no país</p>
5	<b>Assistência à saúde</b>	<p>2.D.7 – Estratégia para a incorporação do tema do tráfico de pessoas no atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS) criada.</p> <p>2.D.17 – Programa DST/Aids com o tema tráfico de pessoas incorporado, estimulando planejamento intersetorial de suas atividades.</p> <p>2.G.2 – Serviços de assistência social e atendimento à saúde ofertados nos municípios onde estão sendo construídas grandes obras governamentais, capacitados para atuar no enfrentamento ao tráfico de pessoas</p>
6	<b>Emprego, educação e formação</b>	<p>2.D.10 – Ações realizadas de inclusão produtiva e de enfrentamento à evasão escolar de populações vulneráveis ao tráfico de pessoas, em particular lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais .</p> <p>2.G.3 – Programa para a promoção da reinserção social produtiva e acompanhamento de vítimas do tráfico de pessoas implementado.</p>
7	<b>Segurança física</b>	
8	<b>Possibilidade de indenização pelos danos sofridos</b>	
9	<b>Direito à vítima de permanência no território</b>	<p>2.H.2 – Atenção assistencial e orientação jurídica a vítimas estrangeiras do tráfico de pessoas assegurada, respeitados os seus direitos e garantida eventual escolha de permanência no país;</p> <p>2.H.3 – Isenção dos encargos relativos à regularização de vítimas estrangeiras em situação de tráfico de pessoas no Brasil;</p> <p>2.H.4 – Estratégia desenvolvida para viabilizar, por meio de ato normativo adequado, que os pedidos de permanência para estrangeiros vítimas de tráfico de pessoas no Brasil solicitados pelas Defensorias Públicas sejam encaminhados às autoridades competentes, que poderão autorizá-lo de imediato;</p>

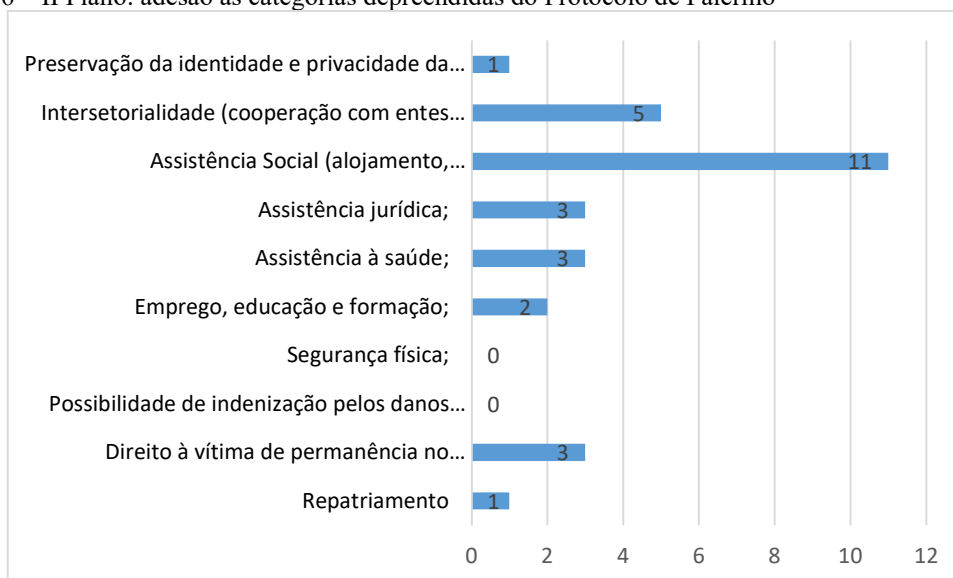


<b>10</b>	<b>Repatriamento</b>	2.D.2 – Dotação orçamentária para custear o retorno das vítimas às comunidades às quais desejem regressar incluída nos projetos de leis orçamentárias.
-----------	----------------------	--

Fonte: Elaborado pela autora.

No Quadro 8, pode-se perceber que, das 30 metas presentes na Linha Operativa 2, atividades D, G e H, 23 estão associadas a alguma categoria. Assim como no I Plano, nem todas as categorias foram contempladas. No II Plano, as categorias que não possuem meta correspondente são: 7 e 8. Salienta-se que oito das dez categorias tiveram metas afins, a saber: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 e 10.

Gráfico 6 – II Plano: adesão as categorias depreendidas do Protocolo de Palermo



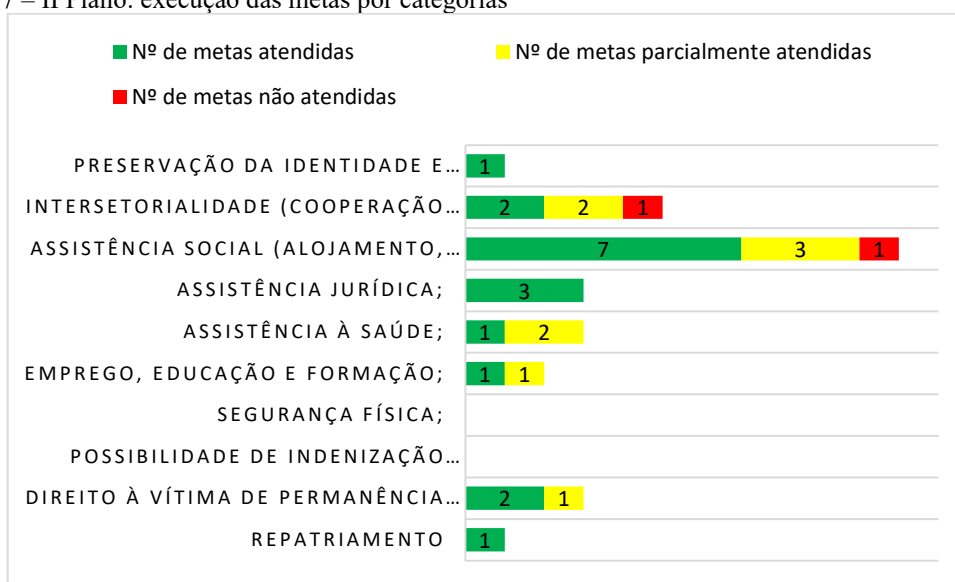
Fonte: Elaborado pela autora.

No II Plano, há uma preponderância de metas referentes à categoria assistência social, contudo chama a atenção a presença de metas relativas à categoria que trata de direito à vítima de permanência no território. Essa ocorrência se dá pela existência de uma área específica no plano (atividade 2.H) exclusiva para promover a garantia de direitos de cidadãos estrangeiros vítimas do tráfico de pessoas no Brasil. Pode-se dizer que isso é um ponto positivo uma vez que o Brasil é, não raramente, um país de origem, trânsito e destino de exploração de vítimas de tráfico de pessoas, conforme indicado no Capítulo 2 (cf. BRASIL, 2021).

A avaliação final de resultados do II PNETP foi desenvolvida, entre os meses de abril e dezembro de 2017, por meio de uma parceria institucional entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o UNODC. O relatório está disponível no site do MJSP (2017). A metodologia adotada, aqui, já

considera os critérios de meta alcançada, parcialmente alcançada e não alcançada, como feito no Plano I. Dessa forma, das 24 metas associadas a alguma categoria, 13 foram consideradas como alcançadas, 8 como parcialmente alcançadas e 3 não alcançadas, conforme demonstrado no Gráfico 7.

Gráfico 7 – II Plano: execução das metas por categorias



Fonte: Elaborado pela autora.

A avaliação do II Plano, assim como a do primeiro I Plano, teve como responsabilidade produzir orientações estratégicas para o ciclo seguinte da PNETP. Para além das análises das metas dos II Plano, registra-se que houve análise das consultas públicas realizadas no período. A primeira consistiu em um processo de consulta pública realizado no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública; e a segunda, em um processo de consulta aos especialistas, representantes de instituições governamentais e não governamentais, durante o I Seminário Internacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes, realizado na cidade do Rio de Janeiro, realizado em setembro de 2017. A partir dos resultados foram realizadas recomendações ao MJSP para orientar o processo de elaboração do III Plano, a ser analisado no tópico a seguir.

#### 4.4 ANÁLISE CATEGORIAL DO III PLANO NACIONAL

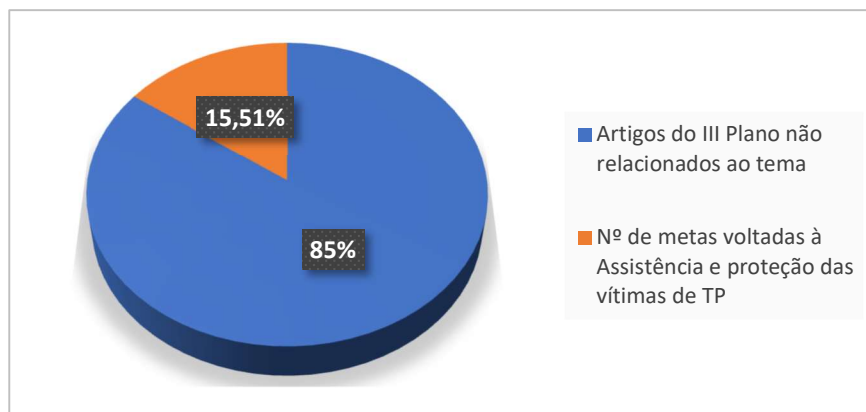
O processo de planejamento do terceiro ciclo e a consequente elaboração do III Plano Nacional se baseou em quatro etapas: (i) análise da implementação do II Plano; (ii) a escuta dos

atores envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas (I Seminário Internacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes e consulta virtual); (iii) análise de factibilidade pelos órgãos públicos envolvidos nas proposições apresentadas; (iv) coletas de sugestões qualitativas para implementação das metas pelo CONATRAP. Esse processo subsidiou a promulgação do III Plano Nacional, aprovado pelo Decreto nº. 9.440 em 03 de julho de 2018.

O III Plano, com vigência de 2018 a 2022, propôs 58 metas destinadas à prevenção, repressão ao tráfico de pessoas no território nacional, responsabilização dos autores e atenção às vítimas. Suas metas foram distribuídas entre os seguintes eixos temáticos: 1 - Gestão da política; 2 - Gestão da informação; 3 - Capacitação; 4 - Responsabilização; 5 - Assistência à vítima; e 6 - Prevenção e conscientização pública. A publicação do III Plano ocorreu no ano eleitoral de 2018, nos últimos dias antes do período de defeso eleitoral, durante o qual uma série de restrições e vedações recai sobre agentes públicos em atividade, o fato esclarece a lacuna temporal frente a instituição do seu Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação, ocorrida apenas em 20 de maio de 2019, por meio do Decreto nº. 9.796. Foi uma estratégia adotada pela gestão, para que independente do resultado eleitoral, o novo Presidente da República ao assumir em 1º de janeiro, já estivesse com um plano de ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas validado por especialistas e pela sociedade civil.

Verifica-se que as metas que guardam pertinência com o presente estudo estão alocadas no eixo 5 – Assistência a vítima, composto por 9 metas, representando um espaço de aproximadamente 16% de todo o III Plano, conforme Equação 2. Assim como nos demais Planos anteriores, há metas fora do eixo específico de assistência, que se aplicar uma interpretação extensiva poderia ser classificada como objeto desta pesquisa. Só que, como já dito, com vistas a uma aplicação da metodologia de maneira mais objetiva, mantém-se o estudo apenas nas metas destacadas no eixo 5. No Gráfico 8 é representado o espaço disponibilizado às metas de assistência às vítimas no III Plano.

Gráfico 8 – Percentual das metas do III Plano Nacional relacionadas à atenção e à proteção às vítimas de tráfico de pessoas



Fonte: Elaborado pela autora.

No Quadro 9 é apresentada a relação das metas presentes no Eixo V - Assistência à vítima com as principais áreas destacadas no Protocolo de Palermo no capítulo específico que trata da proteção de vítimas de tráfico de pessoas. Considerando que o Eixo 5 é o que tem relação direta com o objeto deste estudo é feita uma análise aprofundada das metas ali dispostas com vistas a classificá-las ou não com as dez categorias depreendidas do Protocolo de Palermo. Com isso, a seguir, apresenta-se o Quadro 9, que sintetiza a relação entre a categoria e a presença (ou não) de metas afins.

Quadro 9- Categorias no III Plano Nacional: Eixo V – Assistência à Vítima

Código	Categoria	III Plano Nacional (Eixo V – Assistência à vítima)
1	<b>Preservação da identidade e privacidade da vítima (confidencialidade dos procedimentos judiciais)</b>	
2	<b>Intersetorialidade (cooperação com entes governamentais, sociedade civil)</b>	<p>5.1 - Estabelecer <i>parcerias</i> com redes internacionais para localização de pessoas no exterior e atendimento a vítimas de tráfico de pessoas.</p> <p>5.3 - Fortalecer <i>redes locais</i> de acolhimento a vítimas de tráfico de pessoas nos Municípios, para adoção de práticas de respeito às perspectivas de gênero e orientação sexual, às crianças e aos adolescentes, com o desenvolvimento de uma experiência local, com vistas à construção de um modelo de <i>integração de políticas públicas</i>.</p> <p>5.6 - Sistematizar e divulgar boas práticas de recâmbio de vítimas de tráfico de pessoas à localidade de origem <i>entre atores governamentais e não-governamentais</i>.</p> <p>5.7 - <i>Estabelecer acordos</i> para a inserção de vítimas de tráfico de pessoas no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego do Ministério da Educação.</p> <p>5.8 - <i>Firmar acordos</i> e estabelecer estratégias para a inclusão produtiva e educacional de populações vulneráveis ao tráfico de pessoas.</p> <p>5.9 - Desenvolver e implementar experiência piloto em comunidade com alto índice de população vulnerável ao crime de trabalho escravo e de tráfico de pessoas, para a assistência</p>

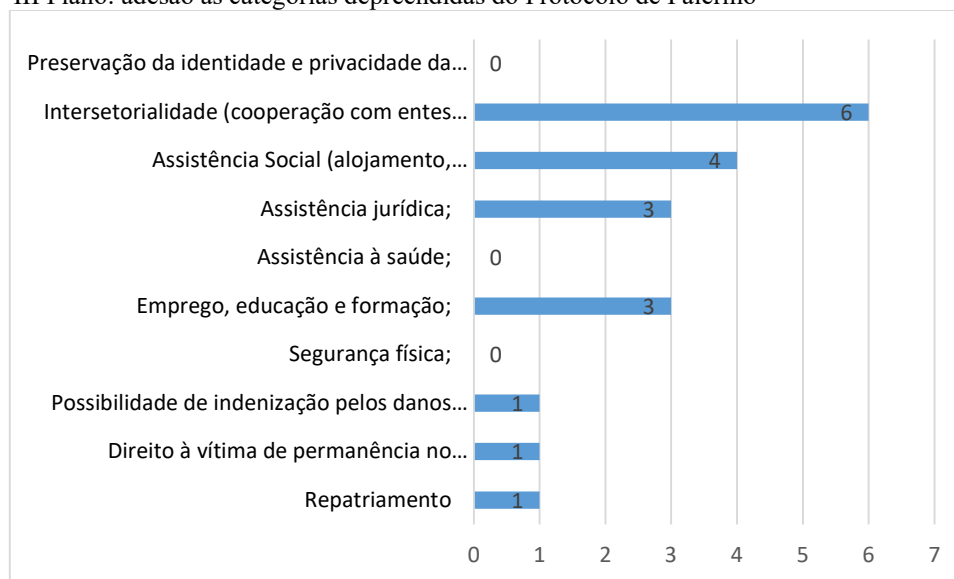
		comunitária em <i>parceria com a sociedade civil</i> , com a combinação de serviços e práticas que integrem a assistência sóciojurídica, o acolhimento às vítimas, a inclusão produtiva e a responsabilização pecuniária aplicada aos perpetradores, entre outros.
3	<b>Assistência Social (alojamento, acolhimento, abrigo)</b>	<p>5.1 - Estabelecer parcerias com redes internacionais para localização de pessoas no exterior e <i>atendimento a vítimas</i> de tráfico de pessoas.</p> <p>5.2 - Fortalecer a atuação das repartições consulares e do Núcleo de Assistência a Brasileiros do Ministério das Relações Exteriores como pontos focais <i>de apoio a vítimas</i> no exterior.</p> <p>5.3 - Fortalecer redes locais de <i>acolhimento a vítimas</i> de tráfico de pessoas nos Municípios, para adoção de práticas de respeito às perspectivas de gênero e orientação sexual, às crianças e aos adolescentes, com o desenvolvimento de uma experiência local, com vistas à construção de um modelo de integração de políticas públicas.</p> <p>5.9 - Desenvolver e implementar experiência piloto em comunidade com alto índice de população vulnerável ao crime de trabalho escravo e de tráfico de pessoas, para a <i>assistência comunitária em parceria com a sociedade civil</i>, com a combinação de serviços e práticas que integrem a assistência sóciojurídica, o <i>acolhimento às vítimas</i>, a inclusão produtiva e a responsabilização pecuniária aplicada aos perpetradores, entre outros.</p>
4	<b>Assistência jurídica</b>	<p>5.4 - <i>Divulgar a isenção de taxas</i> para regularização migratória de vítimas estrangeiras de tráfico de pessoas no País.</p> <p>5.5 - Desenvolver e implementar o protocolo nacional de ação para <i>garantia de direitos</i> das vítimas de tráfico de pessoas.</p> <p>5.9 - Desenvolver e implementar experiência piloto em comunidade com alto índice de população vulnerável ao crime de trabalho escravo e de tráfico de pessoas, para a assistência comunitária em parceria com a sociedade civil, com a combinação de serviços e práticas que integrem a <i>assistência sóciojurídica</i>, o acolhimento às vítimas, a inclusão produtiva e a responsabilização pecuniária aplicada aos perpetradores, entre outros.</p>
5	<b>Assistência à saúde</b>	
6	<b>Emprego, educação e formação</b>	<p>5.7 - Estabelecer acordos para a inserção de vítimas de tráfico de pessoas no <i>Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego</i> do Ministério da Educação.</p> <p>5.8 - Firmar acordos e estabelecer estratégias para a <i>inclusão produtiva e educacional</i> de populações vulneráveis ao tráfico de pessoas.</p> <p>5.9 - Desenvolver e implementar experiência piloto em comunidade com alto índice de população vulnerável ao crime de trabalho escravo e de tráfico de pessoas, para a assistência comunitária em parceria com a sociedade civil, com a combinação de serviços e práticas que integrem a assistência sóciojurídica, o acolhimento às vítimas, a <i>inclusão produtiva</i> e a responsabilização pecuniária aplicada aos perpetradores, entre outros.</p>
7	<b>Segurança física</b>	
8	<b>Possibilidade de indenização pelos danos sofridos</b>	<p>5.9 - Desenvolver e implementar experiência piloto em comunidade com alto índice de população vulnerável ao crime de trabalho escravo e de tráfico de pessoas, para a assistência comunitária em parceria com a sociedade civil, com a combinação de serviços e práticas que integrem a assistência</p>

		sóciojurídica, o acolhimento às vítimas, a inclusão produtiva e a responsabilização pecuniária aplicada aos perpetradores, entre outros.
9	<b>Direito à vítima de permanência no território</b>	5.4 - Divulgar a isenção de taxas para <i>regularização migratória de vítimas estrangeiras</i> de tráfico de pessoas no País.
10	<b>Repatriamento</b>	5.6 - Sistematizar e divulgar boas práticas de <i>recâmbio de vítimas de tráfico de pessoas à localidade de origem</i> entre atores governamentais e não-governamentais.

Fonte: Elaborado pela autora.

No Quadro 9, pode-se perceber que todas as nove metas apresentadas no Eixo 5 – Assistência à vítima foram associadas a alguma categoria. Chama a atenção que, com exceção da meta 5.5, todas as demais se enquadram em mais de uma categoria, sendo ao menos uma delas na categoria 2 de intersetorialidade, retomando o apresentado na análise da PNETP que trouxe um destaque para a categoria. No III Plano, as categorias que não possui meta correspondente são: 1, 5 e 7. Isso posto, sete das dez categorias tiveram metas afins: 2, 3, 4, 6, 8, 9 e 10, conforme demonstrado no Gráfico 9.

Gráfico 9 – III Plano: adesão às categorias depreendidas do Protocolo de Palermo



Fonte: Elaborado pela autora.

Em 30 de julho de 2019, o MJSP firmou um Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério Público do Trabalho (MPT) que prevê o uso da Plataforma de Monitoramento de Planos, intitulado Monitora 8.7. O gerenciamento dessa plataforma é feito pela cooperação internacional entre o MPT e OIT. Segundo o acordo, a ferramenta tem como objetivo aprimorar o monitoramento de informações, o cruzamento dos dados e a observação aprofundada da

realidade do tráfico de pessoas. Isso permite o acompanhamento das metas do III Plano por meio dos seus indicadores.<sup>18</sup>

Ao pesquisar o preenchimento do(s) indicador(es) da(s) meta(s), não é possível inferir a sua conclusão. Algumas dessas metas estão com indicador cumprido, no entanto, na resposta de um dos Ministérios parceiros, encontra-se a resposta como não implementada, como por exemplo o indicador 5.3.a, que trata do número de atores envolvidos nas redes locais com práticas adotadas<sup>19</sup>. Além disso, diversos outros indicadores não tiveram a resposta preenchida pelo órgão responsável, sinalizando uma ausência de compromisso com a PNTEP.

Isso posto, em que pese todo este avanço na transparência dos dados públicos, não foi possível fazer uma análise final do cumprimento das metas desse plano, assim como foi feito nos dois primeiros Planos Nacionais. Isso decorre, uma vez que o MJSP não apresentou até o momento o relatório final do III Plano, ficando, portanto, prejudicada esta análise. Na plataforma, é possível verificar somente a seguinte mensagem (Figura 4):

Figura 4 – Mensagem sobre a análise do III Plano



Monitora 8.7  
SmartLab

Principal SmartLab Painel de Controle

Idioma

← Voltar

III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas  
Ciclo: Janeiro 2021 - Julho 2022  
Eixo: 5. Assistência à Vítima  
Indicador: (Indicador 5.3.a) Número de atores envolvidos nas redes locais com práticas adotadas

**Análise do Gestor**

Considerando o contexto de finalização dos ciclos de monitoramento do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o indicador não foi avaliado pois ao final do terceiro ciclo de monitoramento, o Plano será objeto de avaliação profunda dos resultados e impactos em todo o território nacional. Essa avaliação será realizada por meio do Termo de Execução Descentralizada 001/2022 formalizado entre o MJSP e a UNB.

Cumprido

Fonte: Monitora 8.7 (2023)<sup>20</sup>.

Como se pode apreender a partir da Figura 4, não existe, por ora, uma análise profunda do cumprimento de cada uma das metas do III Plano. Com isso, a continuidade da PNTEP fica prejudicada. Só depois dessa “avaliação profunda dos resultados e impactos em todo o território nacional” que será possível a criação e consequente execução do IV Plano Nacional – sendo que este, não tem previsão de ser publicado.

<sup>18</sup> A plataforma pode ser acessada no seguinte endereço: <https://www.monitora87.org/>. Acesso em: 18 jul. 2023.

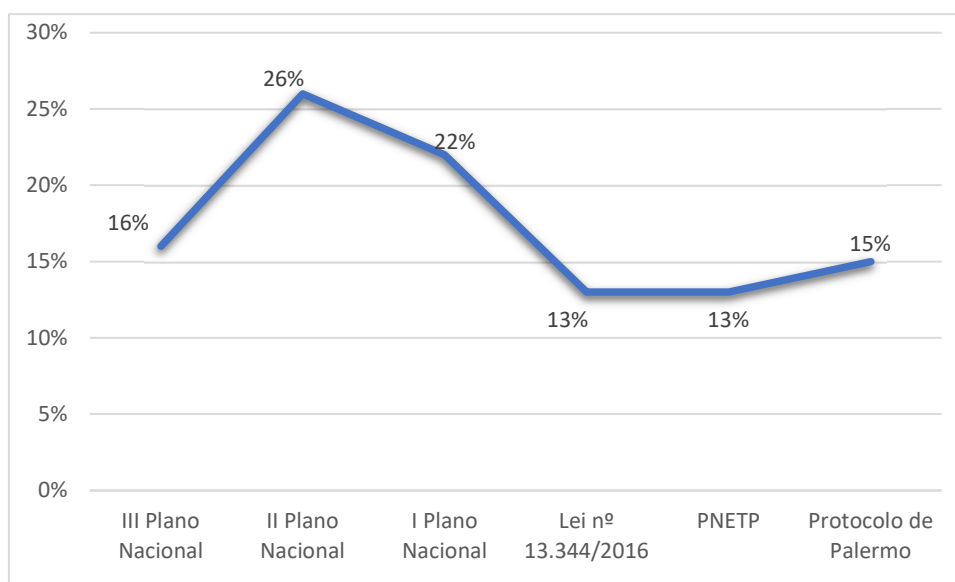
<sup>19</sup> Essa resposta se dá por meio do uso da referida plataforma Monitora 8.7. Com isso, como as avaliações ainda não estavam todas incluídas no sistema, não foi possível apontar a situação de cada meta.

<sup>20</sup> Disponível em: <https://www.monitora87.org/visualizaindicator?> Acesso em: 18 jul. 2023.

#### 4.5 TENDÊNCIA DOS PLANOS

Este tópico aborda a tendência que se observa na relação entre os documentos legais, como o PNETP e a Lei nº. 13.344/2016, e os três Planos (I, II e III), em relação ao Protocolo de Palermo, no que diz respeito à assistência e à proteção das vítimas de tráfico de pessoas. Ao analisar os dados apresentados no Gráfico 10, fica evidente que o Protocolo de Palermo dedica 15% do seu conteúdo a esse aspecto, enquanto os documentos legais, tanto a Política quanto a Lei, atribuem apenas 13%. Por outro lado, nos Planos, o percentual aumenta para 22% no I Plano, 26% no II Plano e 16% no III Plano.

Gráfico 10 - Percentual de espaço dedicado ao tema de assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas



Fonte: Elaborado pela autora.

Esses dados revelam uma tendência em que o PNETP e a Lei nº. 13.344/2016 apresentam um percentual menor em comparação ao Protocolo de Palermo na assistência e atenção às vítimas de tráfico de pessoas. Enquanto os documentos legais destinam apenas 13%, o Protocolo de Palermo dedica 15%. De outro lado, nos Planos, a média é de 21%, o que corresponde a um aumento de 40% em relação ao percentual do Protocolo de Palermo. Só que, comparando o I Plano com o Plano III, houve uma diminuição do percentual de 22% para 16%. Já do Plano I para o Plano II, houve um aumento de 22% para 26%. Do Plano II para o III, houve uma queda de 26% para 16%. Isso demonstra que, embora o percentual médio seja 21%, a tendência é de queda.



Esses resultados indicam, portanto, que há uma menor ênfase nos documentos legais em relação à assistência e à proteção às vítimas, enquanto nos Planos há uma tendência de maior aplicabilidade. Isso sugere que há um esforço maior na implementação de medidas e diretrizes estabelecidas nos Planos, em comparação à incorporação total dessas diretrizes nos documentos legais, como o PNETP e a Lei nº. 13.344/2016. Essa tendência revela uma maior preocupação em efetivar a proteção das vítimas de tráfico de pessoas por meio de ações práticas delineadas nos Planos – só que, como alertado acima, a tendência interna entre os Planos é de declínio e não de ascensão e isso requer atenção.

#### 4.6 RELAÇÕES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Este tópico tem como objetivo analisar as relações entre as legislações brasileiras e o Protocolo de Palermo no contexto de assistência e proteção de vítimas de tráfico de pessoas. Para facilitar essa análise, empregamos uma representação que sintetiza no Quadro 10 as dez categorias depreendidas durante a análise. Esse quadro apresenta uma visão consolidada das referidas categorias encontradas na PNETP (Decreto nº.5.948/2006), na Lei nº. 13.344/2016 e nos Planos Nacionais (I, II e III).

Quadro 10 – Comparação consolidada das categorias e legislação brasileira

<b>Categoria</b>	<b>PNETP (Decreto 5.948/2006)</b>	<b>Lei nº.13.344/2016</b>	<b>I Plano Nacional</b>	<b>II Plano Nacional</b>	<b>III Plano Nacional</b>
<b>1. Preservação da identidade e privacidade da vítima (confidencialidade dos procedimentos judiciais)</b>	✓	✓		✓	
<b>2. Intersetorialidade (cooperação com entes governamentais, sociedade civil)</b>	✓	✓	✓	✓	✓
<b>3. Assistência Social (alojamento, acolhimento, abrigamento)</b>	✓	✓	✓	✓	✓
<b>4. Assistência jurídica</b>	✓	✓	✓	✓	✓

<b>5. Assistência à saúde</b>	✓	✓	✓	✓	
<b>6. Emprego, educação e formação</b>	✓	✓		✓	✓
<b>7. Segurança física</b>	✓		✓		
<b>8. Possibilidade de indenização pelos danos sofridos</b>		✓			✓
<b>9. Direito à vítima de permanência no território</b>		✓		✓	✓
<b>10. Repatriamento</b>				✓	✓

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao examinar o Quadro 10, observamos que todas as dez categorias relacionadas à proteção de vítimas de tráfico de pessoas, derivadas do Protocolo de Palermo, estão presentes em diferentes graus nos documentos normativos mencionados. Essa identificação confirma a precisão da categorização proposta. Além disso, sugere que, de modo geral, a legislação brasileira está em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Protocolo de Palermo, mesmo que, como apontado no tópico anterior, com diferentes percentuais de acolhimento do aspecto de assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas.

Constata-se, por conseguinte, a existência de relações entre as legislações brasileiras e o Protocolo de Palermo, indicando um alinhamento significativo entre ambos os instrumentos. O fato de as mesmas categorias e abordagens estarem presentes nos documentos legais evidencia o esforço do Brasil em adotar medidas e diretrizes que estejam de acordo com os padrões internacionais de combate ao tráfico de pessoas na perspectiva de atenção às vítimas- aspecto examinado neste trabalho. Essa conformidade é primordial para respaldar a atuação nacional no que consta o crime de tráfico de pessoas, além de assegurar a proteção adequada às vítimas desse delito.

Ao identificar a presença das categorias relacionadas à proteção de vítimas de tráfico de pessoas nos documentos legais, na PNETP, na Lei nº. 13.344/2016 e nos Planos Nacionais, podemos afirmar que o Brasil está buscando seguir as diretrizes internacionais estabelecidas pelo Protocolo de Palermo. De maneira geral, os planos brasileiros apresentaram maior percentual de conteúdo das metas de atendimento às vítimas, porém, esse alinhamento não se

reflete de maneira uniforme nos três planos aprovados. Isso se deve ao fato de haver mais metas no Plano II em relação ao Plano I, mas houve uma diminuição no percentual de metas para o atendimento às vítimas do Plano III para o Plano II. Por conseguinte, ainda é necessário mais esforços institucionais para garantir que as vítimas de tráfico no Brasil tenham plenitude de direitos, devendo os Planos Nacionais seguintes abordarem esse aspecto com mais atenção.

#### 4.7 SUGESTÕES E CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

A análise das categorias estabelecidas permitiu uma comparação entre os normativos, revelando a interdependência dos dados e suas conexões. Essas categorias foram fundamentais para nortear a análise e proporcionam uma base reflexiva para futuras pesquisas. Com isso, pretende-se aprofundar o conhecimento sobre o objeto estudado, atenção e proteção às vítimas de tráfico de pessoas – e influenciar para que mais estudos sejam feitos para os demais eixos que estruturam o Protocolo de Palermo, como prevenção e repressão ao referido delito.

Cientes que o surgimento do Protocolo de Palermo acontece em um contexto cuja lógica privilegia o securitarismo e a criminalização internacional do crime organizado transnacional – em que pese a proteção e a assistência às vítimas não sejam os motivos condutores do instrumento –, trata-se de um dos seus eixos estruturantes. Nesse sentido, há respaldo jurídico e um vasto campo para aprimoramento dos normativos dos países que aderiram ao documento, sobretudo incorporando a perspectiva dos direitos humanos como uma dimensão fundamental para a proteção das vítimas. É o que acontece com a legislação brasileira, que conforme análise realizada está em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Protocolo de Palermo, podendo, contudo, aprimorar e expandir sua assistência e proteção às vítimas desse crime.

A análise por meio das categorias permite dizer que, decorridos mais de 15 anos desde a promulgação da PNETP e após todos os normativos subsequentes a ela, é interessante propor sua atualização de forma a reforçar os aspectos contidos no Protocolo de Palermo e garantir a incorporação das atualizações ocorridas ao longo dos anos em relação ao enfrentamento desse fenômeno. A atualização do arcabouço normativo responsável pelo enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil envolve, por um lado, questões legislativas referentes ao Decreto que regulamenta a PNETP, a Lei nº. 13.344/2016 e o CONATRAP; e, por outro lado, questões administrativas podem ser adotadas pelo MJSP, de forma a contribuir com a proteção e atenção às vítimas de tráfico de pessoas no país. Compreendendo esse contexto, a análise e as reflexões permitem orientar as seguintes sugestões/recomendações:

- I. Revogação do artigo 8º do Decreto nº.5.948/2006, uma vez que trata-se de comandos de ação da Política e não diretrizes e princípios. A atualização da PNETP na prática é operacionalizada por meio dos Planos Nacionais, uma vez que estes últimos são temporais e específicos, permitindo atualizações mais frequentes em sintonia com as demandas sociais e as intercorrências que são próprias do fenômeno em análise, no caso o tráfico de pessoas;
- II. Inclusão da previsão dos Planos Nacionais no Decreto nº. 5.948/2006, a serem construídos periodicamente e de maneira coletiva, contando com a colaboração de atores governamentais de todas as instâncias envolvidos na temática, bem como especialistas e sociedade civil organizada. Busca-se, com isso, proporcionar maior estabilidade para a execução da política, sobretudo em contextos de mudanças governamentais;
- III. Inclusão de artigo que contemple a possibilidade da vítima de receber indenização pelos danos sofridos, similar ao já disposto na Lei nº. 13.344/2016;
- IV. Inclusão de artigo apresentando o direito à vítima de permanência no território ou o repatriamento, orientando a construção de modelos de assistência mais voltados aos direitos humanos das vítimas;
- V. Inclusão de artigo na Lei nº. 13.344/2016, que contemple expressamente a irrelevância do consentimento da vítima tal qual está disposto na PNETP (§7º, art. 2º do Decreto 5.948/2006);
- VI. Ampliação do número de membros que compõe o CONATRAP (Decreto nº.9.833/2019), garantindo-se a paridade entre os representantes governamentais e sociedade civil. Sugere-se que o aumento seja realizado pela presença de representantes de conselhos das políticas públicas que possuem maior interação com a PNETP, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (CNSP) e Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), de forma a propiciar o aumento do diálogo com atores relevantes na execução da Política;
- VII. Construção de uma metodologia para elaboração dos Planos Nacionais, de forma a apresentar parâmetros mínimos a serem observados, trazendo maior padronização entre os planos;
- VIII. Elaboração, no âmbito da página do MJSP, de um sistema similar ao Monitora 8.7 que acompanhou as metas do III Plano, para, assim, supervisionar os Planos Nacionais da PNETP. Promove-se, com isso, as adaptações necessárias de

forma que contemplem a possibilidade de inserção de atividades realizadas pela sociedade civil organizada, ainda que de maneira complementar à execução das metas de responsabilidade governamental, tendo em vista que se trata de uma política pública construída com atores que vão além dos órgãos públicos;

- IX. Apresentação, no sítio eletrônico do MJSP, de um cronograma de execução dos Planos Nacionais, permitindo assim que a sociedade participe também dessa etapa. Com isso, recomenda-se inserir a expectativa de divulgação dos relatórios finais de execução das metas, bem como a expectativa de construção do próximo Plano Nacional;
- X. Exposição mais detalhada do cumprimento das metas nos relatórios finais, os quais devem fornecer evidências mais sólidas, incluindo informações sobre a localização dos produtos e sobre o acesso aos serviços disponibilizados, a fim de fortalecer a PNETP.

Considerando as recomendações apresentadas, são necessárias dez inclusões e alterações nas leis e nos planos da PNETP, acolhendo, com essas alterações e recomendações, as necessárias ações administrativas ao órgão gestor da referida política, no caso o MJSP. Essas modificações visam aprimorar a eficácia da política, fortalecer a proteção às vítimas de tráfico e promover maior participação da sociedade civil. As propostas incluem, em síntese, a revogação do artigo 8º do Decreto nº.5.948/2006, a inclusão dos Planos Nacionais no referido decreto, a previsão de indenização às vítimas, o direito à permanência no território ou repatriamento, a irrelevância do consentimento da vítima, a ampliação do CONATRAP, uma metodologia para elaboração dos planos, um sistema de monitoramento, um cronograma de execução dos planos e uma exposição mais detalhada do cumprimento das metas nos relatórios. Essas mudanças podem contribuir, por conseguinte, para fortalecer a PNETP, garantindo direitos, transparência e efetividade no enfrentamento ao crime de tráfico de pessoas.

Essas melhorias e aprofundamentos tanto nas esferas legislativas quanto administrativas são essenciais para fortalecer o combate ao tráfico de pessoas e garantir uma resposta mais efetiva e abrangente diante desse crime que fere os direitos fundamentais da humanidade, em sua liberdade e existência. Ao alinhar a legislação brasileira com as diretrizes estabelecidas pelo Protocolo de Palermo, o país reafirma seu compromisso em enfrentar o tráfico de pessoas, assegurando a proteção adequada às vítimas. A constante atualização das normas e a adoção de medidas eficazes são essenciais para garantir uma resposta efetiva e eficiente diante desse grave crime.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao avaliar os resultados alcançados, podemos concluir que todos os objetivos propostos foram cumpridos. No decorrer do estudo, descrevemos a formação, a estrutura e os mecanismos de implementação da supracitada Política. Também identificamos as categorias do Protocolo de Palermo relacionadas à proteção das vítimas presentes na PNETP, na Lei nº. 13.344/2016 e nos Planos Nacionais. Na análise, inferimos a média de atendimento dessas categorias pelos Planos Nacionais, estabelecendo uma comparação entre eles.

Além disso, a pesquisa se concentrou especificamente na análise da conformidade da política brasileira com o Protocolo de Palermo no que se refere à proteção e à atenção às vítimas de tráfico de pessoas, deixando de abordar outros aspectos relevantes do fenômeno, como as políticas de prevenção e repressão ao crime – o que pode ser tema para estudos ulteriores. Apesar das limitações mencionadas, esta pesquisa representa uma contribuição para a comunidade científica, ao abordar um tema ainda pouco explorado e fazer isso por meio da análise de documentos públicos e legislativos. Essa abordagem confere um caráter original e singular a este estudo, permitindo trazer à luz informações relevantes e *insights* sobre o assunto em questão – e por meio das recomendações, trazendo à tona aprimoramentos necessários os planos vindouros.

Por conseguinte, por meio das categorias depreendidas do Protocolo de Palermo inferimos uma aderência dos principais normativos brasileiros da temática aos preceitos internacionais previstos no que tange à proteção e à atenção às vítimas. Ressalvamos, porém, a relevância da atualização constante da legislação pertinente, diante da evolução do fenômeno e dos desafios enfrentados. Apresentamos uma série de sugestões de alteração legislativas e de cunho administrativo com vistas a trazer maior robustez a PNETP e a Lei nº. 13.344/2016, especificamente no que concerne à proteção e à atenção as vítimas do tráfico de pessoas, com vistas a aprimorar a resposta brasileira ao delito.

## REFERÊNCIAS

ALVES, H. G.; REBOUÇAS, M. C.; GAMA, A. P. da C. S. C. **Guia de Assistência e Referenciamento de Vítimas de Tráfico de Pessoas**. Atualizado de acordo com a lei n. 13.344/2016. Brasília: International Centre for Migration Policy Development; Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH); Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério Público Federal; Polícia Federal, 2020.

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.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

BRASIL. **Decreto nº 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. 2004.

BRASIL. **Decreto nº 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. Brasília, DF, out. 2006.

BRASIL. **Decreto nº 6.347, de 08 de janeiro de 2008**. Aprova o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano. Brasília, DF, jan. 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório de Implementação do I Plano Nacional**. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7.901, de 04 de fevereiro de 2013**. Institui a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP. Brasília, DF, fev. 2013.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, DF, out. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 9.440, de 03 de julho de 2018**. Aprova o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília, DF, jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília, DF, jan. 2019a.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF, abr de 2019b.

BRASIL. **Decreto nº 9.796, de 20 de maio de 2019**. Institui o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação para o monitoramento e a avaliação do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília, DF, maio 2019c.

BRASIL. **Decreto nº 9.833, de 12 de junho de 2019**. Dispõe sobre o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília, DF, jun. 2019d.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório de Gestão da Coordenação-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes**. Relatórios de Gestão 2016/2020. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2020.

BRASIL. do Ministério do Desenvolvimento Social. Vicia Socioassistencial. **Aplicações**. 2021. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 18 jul. 2023.

CASTELO, S. L. *et al.* Governança pública e performance: uma revisão sistemática de literatura. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 15, n. 2, p. 289-319, maio, 2018.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual OBMigra 2022**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução de Magda Lopes. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DORNELAS, L. F. **O tráfico internacional de pessoas: políticas de controle penal**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

DORNELAS, L.; TERESI, V. **Curso EAD Tráfico de Pessoa**. Brasília: SENASP, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. **The global illicit economy: Trajectories of transnational organized crime**. Geneva, Suíça: Global Initiative Against Transnational Organized Crime, mar. 2021.

GOVERNO FEDERAL. Serviços e Programas. **Portal do Governo Federal**, Ações e Programas, Assistência Social. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/servicos-e-programas-1> Acesso em: 18 jul. 2022.



LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, P.T.F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012. v. 8, p. 23-36.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, Mar. 2016

MAGALHÃES, B.; ALBAN, R.. A Nova Lei de Tráfco Internacional de Pessoas: Direitos Humanos da Vítima vs Direitos Humanos do Criminoso em Cumprimento a um Compromisso Internacional. **Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica**. v. 1, n. 1, p. 94-112, 2017.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA - MJSP. **Relatório da Avaliação de Resultados**. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2013-2016). Brasília: MJSP, dez. 2017. Disponível em : [https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Politica%20e%20Planos%20Nacionais/II%20Plano%20Nacional%20de%20ETP/copy\\_of\\_relatorio-de-avaliacao-ii-plano-final-agosto2018.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Politica%20e%20Planos%20Nacionais/II%20Plano%20Nacional%20de%20ETP/copy_of_relatorio-de-avaliacao-ii-plano-final-agosto2018.pdf) Acesso em: 18 jul. 2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional de Justiça. **Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Politica%20e%20Planos%20Nacionais/I%20Plano%20Nacional%20de%20ETP/etprelatorioplanonacional.pdf> Acesso em: 18 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS -ONU. Nações Unidas sobre Drogas e Crime UNODC. **Global Report on Trafficking in Persons**. Sales No. E.20.IV.3. Nova Iorque: United Nations publications, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC. **Iniciativa Global da ONU contra o Tráfico de Pessoas**. Nova Iorque: United Nations publications, 2021a. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/ungift.html> Acesso em: 19 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2017 a 2020**. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021b.

PAIVA, A., LOBATO, L. Formulação da lei do sistema único de assistência social e a legitimação da política de assistência social. **Ciência & Saude Coletiva**, v. 24, n. 3, 1065-1073, 2019.

PERES, S. P. dos P.; ANJOS, I. A. DOS; PERES, M. R. de S. A pesquisa sobre tráfico de pessoas no Brasil: uma revisão sistemática. **Conjecturas**, v. 22, n. 5, p. 358–381, 2022.

PINTO; VALENTE; GUIA. 2018. A frequência do tema “tráfico de pessoas” em dissertações de mestrado e teses de doutoramento disponibilizadas no Estudo Geral da UC (2006-2016). **Debater a Europa**, n. 17, 2017.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista Sociologia e Política**, v.24, n. 58, p. 121-143, jun., 2016.

SILVA, W. C. de. **Regime Internacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

SILVA, W. C.; SOUZA, C. C. Una relectura del concepto de esclavitud contemporánea en el caso del tráfico de órganos. **R. Dir. Gar. Fund.**, Vitória, v. 17, n. 1, p. 65-90, jan./jun. 2016.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010, pag 27?

TERESI, V. M. **Guia de referência para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2012.

TERESI, V. M. **Tráfico internacional de mulheres: construindo um regime internacional com enfoque em direitos humanos?** - Estudo dos casos Brasil/Espanha. 2021. 468 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais) - Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais (PCHS) da Universidade Federal do ABC (UFABC). 2021.