

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

JONATHAN BARROS VITA

JOSÉ ALCEBIADES DE OLIVEIRA JUNIOR

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jonathan Barros Vita, José Alcebiades De Oliveira Junior,

Paulo Roberto Barbosa Ramos, Zélia Luiza Pierdoná – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-297-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso

Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI foi realizado entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025 na cidade de São Paulo-SP e teve como temática central “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”, sendo realizado em parceria com a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direitos Sociais e Políticas PúblicasI, o qual ocorreu no dia 27 de novembro de 2025 das 14h00 às 17h30 e foi coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, José Alcebiades de Oliveira Junior, Paulo Roberto Barbosa Ramos e Zélia Luiza Pierdoná.

O referido GT foi palco de profícias discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 22 artigos submetidos ao GT, cujos temas são citados abaixo:

Bloco 01 – Direito Financeiro

1. A obrigatoriedade execução orçamentária das emendas parlamentares individuais no brasil: instrumento para custear as políticas públicas e efetivar os direitos sociais
2. Entre a prevenção e a reatividade: a atuação dos tribunais de contas na fiscalização da infraestrutura escolar
3. O orçamento público como bem comum: um diálogo com a teoria de Elinor Ostrom

4. O mínimo existencial e a reserva do possível: a contraposição entre os custos dos direitos e a judicialização dos direitos sociais.

5. Política pública de acesso à educação básica. O tema 548 do STF e o problema orçamentário.

Bloco 02 – Direito Administrativo

6. A regulação como solução de segunda ordem: vantagens e problemas da implementação procedural via AIR

7. Políticas públicas baseadas em evidências: a transparência como antídoto às distorções da escolha pública

Bloco 03 – Direito do consumidor e direito privado

8. A expansão macroeconômica da boa-fé objetiva sob o ponto de vista da economia comportamental como expressão do capitalismo humanista enquanto política pública

9. A judicialização das políticas públicas patrimoniais no brasil

10. As políticas públicas do superendividamento econômico do crédito consignado para os idosos e o protagonismo judicial

Bloco 04 – Inclusão e igualdade de gênero

11. Desigualdade estrutural e políticas públicas: como a transparência salarial e a política de cuidados podem impactar o mundo do trabalho das mulheres brasileiras

12. O direito humano a moradia e o modelo housing first como política constitucional de enfrentamento à condição de rua e de cumprimento da ODS 11 da agenda 2030 da ONU

Bloco 05 – Direito à educação

13. A lei nº 12.764 como política pública de inclusão dos portadores do transtorno do espectro autista, com enfoque na análise econômica do direito

14. Adolescentes aprovados no vestibular durante o ensino médio: a flexibilização judicial do critério etário do ENEM em razão da absoluta prioridade educacional

15. Educação superior indígena e mudanças climáticas: diálogos interamericanos sobre resiliência e adaptação

16. Repensando a educação sob a perspectiva de gênero: uma análise sociojurídica da inserção dos estudos de gênero no ensino básico à luz dos preceitos feministas

Bloco 06 – Outros temas relevantes em direitos sociais e políticas públicas

17. Estado democrático de direito e a justiça social: o indivíduo e a construção da sua consciência

18. Direito a terra e justiça social: a efetivação de direitos de grupos vulneráveis no maranhão

19. Arquiteturas constitucionais e políticas de alimentação e nutrição: uma análise comparada entre Brasil e Canadá

20. Políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: uma análise no contexto amazônico à luz do direito ao desenvolvimento

Tendo como pano de fundo os supracitados artigos, a teoria e a prática se encontram nas diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores dos mais variados estados e instituições brasileiras.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Profa. Dra. Zélia Luiza Pierdoná – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. José Alcebiades De Oliveira Junior - Universidade Federal do Rio Grande do Sul e
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO AMAZÔNICO À LUZ DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

PUBLIC POLICIES TO COMBAT HUMAN TRAFFICKING IN BRAZIL: AN ANALYSIS IN THE AMAZONIAN CONTEXT IN LIGHT OF THE RIGHT TO DEVELOPMENT

**Marvyn Kevin Valente Brito ¹
krishina Day Carrilho Bentes Lobato Ribeiro ²**

Resumo

Este artigo analisa as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, com foco na Amazônia, a partir dos Relatórios Nacionais sobre Tráfico de Pessoas de 2017–2020 e 2021–2023. Utiliza-se abordagem qualitativa, descritivo-analítica, baseada na análise documental desses relatórios e no referencial teórico relacionado ao desenvolvimento como liberdade, direito e políticas públicas, monitoramento e avaliação, e à legitimização procedural. A investigação evidencia que, apesar da existência de um arcabouço normativo robusto e de mecanismos formais de denúncia e monitoramento, a política pública permanece marcada por fragmentação institucional, baixa integração intersetorial e barreiras estruturais agravadas no contexto amazônico. Os relatórios nacionais indicam avanços na visibilidade do fenômeno e na coleta de dados, mas apontam permanência de padrões de vulnerabilidade, perfis de vítimas e modalidades de exploração. Conclui-se que o enfrentamento ao tráfico de pessoas avança no diagnóstico, mas ainda enfrenta desafios para converter esse diagnóstico em proteção efetiva e ampliação das liberdades reais das vítimas.

Palavras-chave: Tráfico de pessoas, Políticas públicas, Amazônia, Legitimização procedural, Desenvolvimento como liberdade

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes public policies aimed at combating human trafficking in Brazil, with a focus on the Amazon region, based on the National Human Trafficking Reports from 2017–2020 and 2021–2023. A qualitative, descriptive-analytical approach is employed, based on the documentary analysis of these reports and a theoretical framework related to development as freedom, human rights and public policies, monitoring and evaluation, and procedural legitimacy. The investigation reveals that, despite the existence of a robust normative framework and formal mechanisms for reporting and monitoring, public policy remains

¹ Advogado; Professor; Doutorando em Direito - UFPA; Mestre em Segurança Pública – UFPA; Pós-graduado em Direito Penal e Processual Penal – UCAM; Pós-graduado em Direito Militar – UCAM

² Advogada; Doutora pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - UFPA; Professora da Graduação e Pós-Graduação em Direito - UFPA

characterized by institutional fragmentation, low intersectoral integration, and structural barriers exacerbated in the Amazonian context. The national reports indicate progress in the visibility of the phenomenon and in data collection, but highlight the persistence of vulnerability patterns, victim profiles, and forms of exploitation. It is concluded that while progress is being made in diagnosing human trafficking, challenges remain in translating this diagnosis into effective protection and the expansion of the real freedoms of the victims.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Human trafficking, Public policies, Amazon, Procedural legitimization, Development as freedom

INTRODUÇÃO

O tráfico de pessoas constitui grave violação de direitos humanos e um fator limitador do desenvolvimento inclusivo e sustentável. Na Amazônia Legal, essa prática adquire contornos ainda mais complexos em virtude de fatores estruturais, como extensas fronteiras, desigualdade socioeconômica e baixa presença estatal. Embora o Brasil disponha de um arcabouço normativo consistente e de instrumentos de denúncia e monitoramento, permanece incerto em que medida tais políticas públicas têm sido capazes de romper padrões estruturais de vulnerabilidade e ampliar as liberdades reais das vítimas.

Nesse contexto, o problema de pesquisa que orienta este estudo pode ser assim formulado: De que forma as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, especialmente na Amazônia, têm sido limitadas por barreiras institucionais e procedimentais, à luz dos Relatórios Nacionais sobre Tráfico de Pessoas?

Parte-se da hipótese de que, apesar de avanços na consolidação de dados e na visibilidade do fenômeno, as políticas públicas ainda enfrentam obstáculos para converter os diagnósticos em ações efetivas, permanecendo marcadas por fragmentação institucional e limitada articulação intersetorial.

O objetivo geral deste artigo é analisar criticamente as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, com foco na Amazônia, a partir dos Relatórios Nacionais sobre Tráfico de Pessoas de 2017–2020 e 2021–2023 (MJSP; UNODC, 2021, 2024). Como objetivos específicos, busca-se: (i) identificar padrões de distribuição regional, perfis de vítimas e modalidades de exploração nos relatórios; (ii) examinar a articulação interinstitucional e os mecanismos de monitoramento e avaliação previstos; (iii) discutir os limites e potencialidades dessas políticas à luz do referencial teórico adotado.

A metodologia utilizada é qualitativa e descritivo-analítica, consistindo em análise documental dos Relatórios Nacionais sobre Tráfico de Pessoas de 2017–2020 e 2021–2023 e de literatura especializada sobre desenvolvimento como liberdade, direito e políticas públicas e legitimação procedural. O estudo não pretende medir impactos quantitativos, mas interpretar, a partir de dados consolidados de múltiplas entidades, os efeitos e desafios das políticas públicas no contexto amazônico.

Este artigo oferece uma análise exploratória dos Relatórios Nacionais sobre Tráfico de Pessoas no Brasil após a promulgação da Lei 13.344/2016, ao invés de pretender conclusões acabadas, busca contribuir para o debate sobre os limites e potencialidades das políticas públicas no contexto amazônico.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE E SUAS DIMENSÕES NA AMAZÔNIA

A perspectiva de Amartya Sen (2010) redefine o desenvolvimento não como mero crescimento econômico, mas como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nesse sentido, o tráfico de pessoas representa fator limitador do desenvolvimento, pois nega liberdades fundamentais como a integridade física, a autonomia e a segurança.

Sen (2010) propõe que o desenvolvimento não deve ser medido apenas pelo crescimento econômico, mas, sobretudo, pela ampliação das capacidades das pessoas para escolher e agir de acordo com seus próprios projetos de vida. Essa abordagem desloca o foco de indicadores puramente quantitativos para dimensões qualitativas do bem-estar, como educação, saúde, segurança e participação política, reconhecendo que as privações de liberdade que podem ser sociais, econômicas ou políticas, são simultaneamente causas e consequências do subdesenvolvimento (Sen, 2010).

Aplicada ao contexto amazônico e ao enfrentamento do tráfico de pessoas, essa concepção evidencia que a efetividade das políticas públicas não pode ser reduzida a indicadores formais de atividade estatal (Bucci, 2019), I, como o número de operações policiais ou de atendimentos realizados. Seu verdadeiro parâmetro deve ser o grau em que essas políticas concretizam direitos e ampliam as liberdades reais das vítimas, permitindo sua reinserção social e proteção contra novas violações (Sen, 2010). Políticas que, apesar de previstas em lei, permanecem restritas ao plano formal sem transformar condições estruturais de vulnerabilidade, falham em sua dimensão institucional e reproduzem ciclos de exclusão e revitimização (Sen, 2010; Bucci, 2019).

Essa perspectiva reforça a proposta deste trabalho: analisar os dados reunidos pelos Relatórios Nacionais, que, embora se concentrem nos canais de denúncia e na visibilização das violações, ainda não permitem avaliar sistematicamente os efeitos concretos das políticas sobre a vida das pessoas. A análise aqui desenvolvida limita-se, portanto, a discutir o diagnóstico e a articulação institucional disponíveis, indicando como esses elementos poderiam ser integrados a fluxos efetivos de acolhimento, proteção e reintegração. Somente um aparato estatal que combine mecanismos de denúncia com fluxos efetivos poderá cumprir o papel de promover o desenvolvimento como liberdade e, portanto, concretizar os direitos humanos das vítimas do tráfico (Sen, 2010; Bucci, 2019).

Na Amazônia, onde marcadores sociais da diferença acentuam vulnerabilidades, a efetivação de políticas públicas que previnam e reparem essas violações é requisito essencial para um desenvolvimento inclusivo e sustentável, conforme preconizado pela abordagem do desenvolvimento como liberdade.

2.2 A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (DPP) COMO FERRAMENTA DE ANÁLISE

A abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) fornece o instrumental para analisar os mecanismos jurídico-institucionais de conformação e controle das políticas públicas. No campo teórico das políticas públicas, entende-se que tais ações configuram-se como decisões estatais formalizadas que buscam responder a demandas sociais relevantes, em consonância com os direitos constitucionalmente garantidos (Bucci, 2019; Carvalho; Coelho, 2022). No caso do tráfico de pessoas, as políticas públicas devem se estruturar em torno de uma lógica de proteção integral às vítimas, promovendo medidas de prevenção, repressão e, sobretudo, reintegração social (Sá; Smith, 2020).

Nesse cenário, mecanismos de denúncia como o Disque 100, incorporados nos Relatórios Nacionais como fontes de dados sobre violações, ganham relevância estratégica. Além de cumprirem a função de canal de escuta e registro, são também instrumentos de visibilização e monitoramento das violações, funcionando como indicadores indiretos da presença ou ausência do Estado em territórios e temas críticos (Fernandez et al., 2021). A análise desses dados permite compreender o volume de denúncias, a recorrência de determinadas modalidades e a concentração geográfica dos casos. No entanto, os relatórios não fornecem informações suficientes para estimar a subnotificação de forma precisa, limitando-se a permitir inferências indiretas sobre esse fenômeno.

Apesar de sua importância, o Disque 100 apresenta limitações estruturais e operacionais, que se refletem nos Relatórios Nacionais. A ausência de desagregação qualitativa dos dados, o pouco detalhamento sobre os encaminhamentos e a fragilidade na retroalimentação das informações às políticas públicas revelam o desafio de integrar os sistemas de informação com os sistemas de resposta estatal (Soares, 2013; Smith, 2014; Torres et al., 2020). Estudos realizados por Hodge (2014) e Smith (2010) indicam que políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas não podem prescindir de mecanismos eficazes de denúncia, acompanhamento e acolhimento, sob pena de reproduzirem lógicas institucionais que invisibilizam ou revitimizam as pessoas traficadas.

Por fim, é necessário situar tais políticas em uma abordagem interseccional, considerando marcadores como gênero, raça, classe e territorialidade (Gonçalves, 2013; Smith, 2014; Kempadoo, 2005; Olivar, 2015). Populações periféricas, migrantes, povos indígenas e comunidades ribeirinhas são frequentemente mais expostos ao tráfico e menos acessados pelas políticas públicas. O desafio, portanto, é transformar instrumentos de denúncia e registro não apenas em repositórios estatísticos, mas em dispositivos articuladores de ação estatal coordenada, responsiva e humanizada.

Assim, a abordagem DPP, permite examinar se os instrumentos à disposição do Estado e da sociedade civil, como os mecanismos de denúncia e registro incorporados aos Relatórios Nacionais, são eficazes para garantir que as políticas cumpram seu fim constitucional de realização de direitos. A fragmentação e a falta de integração entre esses instrumentos tornam-se, assim, objeto central de crítica a partir desta abordagem.

2.3 DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE EFETIVIDADE

A abordagem “Direito e Políticas Públicas”, sistematizada no Brasil por Maria Paula Dallari Bucci (1997, 2019), propõe compreender as políticas públicas como instrumentos jurídicos de concretização de direitos fundamentais e não apenas como programas administrativos. Para Bucci (1997), cada política pública é uma decisão estatal formalizada que deve observar os princípios constitucionais e os direitos assegurados, com vistas à redução de desigualdades e à promoção da dignidade da pessoa humana. Essa perspectiva aproxima o campo do Direito do campo da Administração, permitindo analisar se os programas governamentais são compatíveis com os valores constitucionais e se realmente produzem efeitos materiais sobre a vida dos cidadãos (Bucci, 1997, 2019; Bonifácio; Motta, 2021).

Um dos pontos centrais dessa abordagem é a ênfase no monitoramento e avaliação (M&A) como instrumentos de governança democrática (Bonifácio; Motta, 2021;). Conforme a literatura especializada (Bucci, 2019; Bonifácio; Motta, 2021; Carvalho; Coelho, 2022), o monitoramento funciona como um “radar” contínuo de coleta de informações sobre a implementação das políticas, identificando desvios e permitindo ajustes em tempo real. Já a avaliação consiste em um julgamento sistemático e objetivo sobre o mérito ou valor da intervenção pública, analisando relevância, eficácia, impacto e sustentabilidade dos resultados (Bonifácio; Motta, 2021).

No Brasil, embora no aspecto legislativo recente tenha introduzido a obrigatoriedade do M&A, como a EC 109/2021, em certos contextos, persistem obstáculos significativos para sua efetivação, como a ausência de regulamentação clara, recursos limitados e a falta de capacidade técnica em diversos níveis da federação (Bonifácio; Motta, 2021).

Bonifácio e Motta (2021) destacam ainda que a estrutura de M&A no Brasil é caracterizada por uma série de “ilhas” institucionais, tais como, o SAGI (programas sociais), CMAP (políticas econômicas), TCU (auditorias fiscais). As instituições acabam por atuar de forma isolada, gerando duplicação de esforços e impedindo uma visão integrada das políticas públicas. Essa fragmentação compromete a responsabilização pública e a aprendizagem institucional, transformando dados e evidências em instrumentos de disputa política. Para superar esse quadro, propõe-se um Sistema Nacional Integrado de M&A, inspirado em experiências estrangeiras, que articule órgãos governamentais, universidades e sociedade civil, garantindo pluralidade de perspectivas e maior legitimidade democrática (Bonifácio; Motta, 2021).

No contexto amazônico, a adoção de um M&A democrático e sensível ao território é fundamental. As políticas públicas na região exigem uma compreensão aprofundada das dinâmicas locais, da diversidade sociocultural e dos desafios logísticos. Um M&A participativo deve envolver comunidades tradicionais, indígenas e ribeirinhas, desenvolver métricas adaptadas à realidade amazônica e funcionar como um ciclo contínuo de aprendizagem e adaptação (Theis; Galvão, 2012; Bonifácio; Motta, 2021). Essa visão dialoga com a perspectiva de Bucci (2019) e Bonifácio e Motta (2021), ao reconhecer que efetividade e legitimidade das políticas públicas não dependem apenas de sua previsão normativa, mas do modo como são implementadas, monitoradas e avaliadas com transparência e participação social.

2.4 O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O tráfico de pessoas é reconhecido internacionalmente como uma grave violação aos direitos humanos, envolvendo a exploração de indivíduos em contextos de vulnerabilidade econômica, social, política e institucional (OIT, 2006; Smith, 2014).

Diante da crescente atuação do crime organizado em âmbito internacional, a Assembleia Geral da ONU aprovou, em 2000, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. No mesmo ano, como reconhecimento da gravidade e complexidade do tráfico de pessoas, sobretudo de mulheres e crianças, foi aprovado o

Protocolo Adicional à referida Convenção, conhecido como Protocolo de Palermo, que entrou em vigor no Brasil em 2004, que estabeleceu conceitos a nível internacional e diretrizes para cooperação internacional visando o enfrentamento ao tráfico de pessoas e impõe obrigações legislativas aos Estados signatários para adequação legislativa no âmbito interno (Torres et al., 2020).

Esse instrumento internacional representou um marco na abordagem transnacional do fenômeno, exigindo dos países signatários a criação de políticas públicas abrangentes voltadas à prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas. Contudo, no contexto brasileiro, somente com a promulgação da Lei nº 13.344/2016 é que se observou uma conformidade mais adequada entre a legislação interna e os compromissos internacionais assumidos (Marques; Faria, 2019; Torres et al., 2020).

Antes dessa lei, o ordenamento jurídico limitava-se à tipificação do tráfico de pessoas com fins exclusivamente sexuais, conforme previam os artigos 231 e 231-A do Código Penal. Essa delimitação legal estreita deixava à margem outras formas de exploração igualmente graves, como o trabalho forçado, a remoção de órgãos e a adoção ilegal, o que comprometia a eficácia das ações de enfrentamento (Smith, 2010, 2014; Marques; Faria, 2019).

Essa limitação normativa condicionou, por anos, o debate acadêmico e político sobre o tema, sobretudo no que diz respeito à centralidade da questão de gênero nas discussões. Embora as mulheres figurem entre os principais grupos vulneráveis, não são as únicas vítimas (Smith, 2010, 2014; Marques; Faria, 2019). A antiga tipificação penal, ao focar unicamente na exploração sexual, restringia a compreensão do fenômeno e contribuía para a invisibilidade de outras formas de tráfico e de vítimas (Marques; Faria, 2019). A promulgação da Lei 13.344/2016 supera esse cenário e alinha o Brasil à abordagem ampla exigida pelo Protocolo de Palermo. Trata-se de uma inflexão normativa relevante, que redefine a forma como o tráfico de pessoas é enfrentado no país e impõe a necessidade de ações integradas em regiões com baixa presença do Estado.

Alinhada aos compromissos assumidos no Protocolo de Palermo, a norma consolida uma abordagem ampla do fenômeno, superando a antiga limitação legal centrada exclusivamente na exploração sexual. Ao incorporar outras formas de exploração, como o trabalho escravo, a servidão, a remoção de órgãos e a adoção ilegal, o Brasil rompe com interpretações doutrinárias parciais ou moralistas (Smith, 2010; Torres et al., 2020), adotando uma concepção mais realista e abrangente do problema. Essa ampliação conceitual impõe ao Estado a adoção de políticas públicas articuladas, especialmente em regiões com baixa

presença institucional, onde a vulnerabilidade social e a fragmentação estatal tendem a favorecer a atuação de redes criminosas transnacionais (Silva; Hazeu, 2012; Olivar, 2015).

A lei estrutura sua abordagem sobre três eixos principais: prevenção, repressão e assistência às vítimas. Esse modelo trilateral é reforçado por diretrizes institucionais como a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o Plano Nacional correspondente, além de instrumentos estaduais como os Planos e Decretos específicos (Torres et al., 2020). No Pará, destacam-se decretos que instituíram políticas e ampliaram competências de comissões como a COETRAE, além de secretarias como SEJU, SEIDH e SEASTER.

Entretanto, no momento da redação deste artigo, as informações disponíveis nos portais oficiais das secretarias estaduais não indicam de forma clara a manutenção de uma Coordenação de Enfrentamento e Prevenção ao Tráfico de Pessoas ou de um fluxo atualizado para essa finalidade. A ausência de informações oficiais atualizadas, cuja extensão não pode ser confirmada dentro dos limites desta pesquisa, sinaliza uma possível descontinuidade institucional, ilustrando um dos desafios centrais analisados neste trabalho: a dificuldade de sustentar estruturas administrativas estáveis e integradas para o enfrentamento do tráfico de pessoas na Amazônia.

Gonçalves (2013) ressalta que o tráfico de pessoas atinge de forma contundente a liberdade e a dignidade das vítimas, violando direitos fundamentais como a liberdade de ir e vir, a integridade física, psicológica e moral, e a possibilidade de autodeterminação. Nesse contexto, apesar da consolidação normativa, a efetividade das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas depende diretamente da articulação entre instituições, da capacitação dos agentes públicos e da adaptação das ações às especificidades regionais. Sem uma abordagem centrada na dignidade das vítimas, políticas mal implementadas podem resultar em reinserções precárias e ciclos de revitimização (Silva; Hazeu, 2012; Hodge, 2014).

No caso da Região Amazônica, e particularmente no Estado do Pará, as vulnerabilidades se acentuam diante de projetos econômicos excludentes, fronteiras informais e uma histórica fragilidade institucional (Sodireitos, 2010; Silva; Hazeu, 2012; Olivar, 2015). Assim, a Lei nº 13.344/2016, impôs aos entes federativos a responsabilidade de promover políticas públicas voltadas à reinserção social das vítimas, garantindo acesso à educação, cultura, trabalho e formação profissional, visando reparar a dignidade da pessoa humana violada pelo tráfico (Marques; Faria, 2019; Torres et al., 2020).

2.5 LEGITIMAÇÃO PROCEDIMENTAL E O RISCO DA RESPOSTA SIMBÓLICA

A teoria de Marcelo Neves (2006) sobre a legitimação procedural no Estado Democrático de Direito alerta para o risco de os sistemas político e jurídico operarem de forma autoreferenciada, fechando-se à complexidade da esfera pública. Para o autor, os sistemas político e jurídico operam com lógicas distintas. Enquanto o primeiro se baseia na decisão e no poder, o segundo se baseia na normatividade, necessitando de procedimentos abertos e inclusivos para transformar expectativas sociais em decisões efetivas.

Neves (2006) distingue a autolegitimação de heterolegitimação. A primeira ocorre quando um sistema se legitima por seus próprios critérios internos, produzindo respostas formais ou simbólicas. Por sua vez, a heterolegitimação ocorrerá quando há reconhecimento e validação pela esfera pública e por outros sistemas sociais. Nessa perspectiva, políticas públicas que se limitam à autolegitimação correm o risco de se tornarem meras “respostas simbólicas”, isto é, aparatos normativos ou procedimentais que não se traduzem em resultados materiais para a sociedade.

Aplicada ao enfrentamento do tráfico de pessoas, essa teoria evidencia que a simples existência de canais formais de denúncias não garante, por si só, a efetividade da resposta estatal. Sem fluxos integrados de atendimento, acolhimento, investigação e responsabilização, as denúncias podem permanecer no plano estatístico, sem gerar proteção real às vítimas. Isso compromete a legitimidade material da política pública, pois não há transformação das expectativas normativas em decisões concretas (Neves, 2006; UNODC, 2024).

A perspectiva de Neves (2006), ao enfatizar a abertura procedural e a participação plural da sociedade, dialoga com as abordagens de Sen (2010), Bucci (2019) e Bonifácio e Motta (2021). Ela reforça que a efetividade das políticas públicas na Amazônia exige mais do que desenho normativo, requer articulação interinstitucional, monitoramento participativo e mecanismos de controle social capazes de superar a fragmentação e a resposta simbólica.

3. ANÁLISE EMPÍRICA E DISCUSSÃO CRÍTICA: RELATÓRIOS NACIONAIS SOBRE TRÁFICO DE PESSOAS (2017-2023) NO CONTEXTO AMAZÔNICO

A análise dos dados nacionais sobre tráfico de pessoas entre 2017 e 2023, constantes nos Relatórios Nacionais produzidos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), revela um cenário de profundas assimetrias e desafios persistentes na coleta de informações, onde a subnotificação é uma regra. Um obstáculo crítico para uma análise regional precisa é a inconsistência na sistematização dos dados pelas entidades governamentais. Enquanto o

relatório de 2017-2020 apresentava dados do Ministério Público do Trabalho (MPT) detalhando as regiões com maior número de procedimento sobre trabalho escravo, essa análise regional não se repete no relatório de 2021-2023. Esta lacuna impossibilita uma comparação direta e a análise de tendências regionais específicas ao longo do tempo, ocultando as dinâmicas locais do crime e evidenciando a descontinuidade na produção de informações estratégicas.

A observação dos registros relacionados ao tráfico de pessoas entre 2017 e 2023 é marcada pela fragmentação e pela incomparabilidade das métricas utilizadas por diferentes órgãos, o que impossibilita uma análise linear de tendências. Dados de resgate, inquéritos, denúncias e atendimentos não se somam, mas revelam facetas distintas e desconectadas do fenômeno.

Um exemplo emblemático dessa dissonância é a discrepância entre os dados do Disque 100 (que apontam uma queda de 102 para 69 denúncias entre 2017 e 2019) e os registros dos Núcleos especializados (que mostram picos de atendimento) nesses mesmos anos (MJSP; UNODC, 2021). Essa incongruência corrobora a tese de que a ausência ou falha nas políticas públicas é um fator determinante para a invisibilidade do onde a capacidade de registro depende mais da estrutura local do que da ocorrência real do delito. Conforme demonstrado nas Tabela 1 e 2, essa heterogeneidade exige que cada métrica seja examinada em seu próprio contexto.

Contudo, as métricas nacionais consolidadas a partir de múltiplas fontes estatais desenham um panorama alarmante. O triênio 2021-2023 registrou a materialização de 8.415 resgates de trabalhadores em condições análogas à escravidão (MJSP; UNODC, 2024), confirmando a exploração laboral como a face mais visível do tráfico de pessoas no país. Para o período anterior (2017-2020), os 15.857 procedimentos do MPT, que constituem uma métrica administrativa distinta dos resgates operacionais, concentram-se majoritariamente em estados como São Paulo e Minas Gerais (MJSP; UNODC, 2021).

Em contrapartida, o volume de inquéritos policiais formalizados pela Polícia Federal no triênio 2021-2023 foi substancialmente menor (94 inquéritos), sendo 50 para trabalho escravo, 25 para exploração sexual, 8 para servidão, 8 para adoção ilegal e 3 para remoção de órgãos (MJSP; UNODC, 2024). Este abismo entre o número de vítimas resgatadas e o de investigações criminais formais evidencia a dificuldade de transposição do caso social para o processo judicial. Este panorama de subnotificação é corroborado pelo registro de 537 denúncias via canais oficiais (Ligue 180 e Disque 100) e de 1.473 atendimentos a possíveis vítimas pela assistência social (CREAS) no triênio 2021-2023,

indicando que os canais de denúncia captam apenas uma fração do fenômeno (MJSP; UNODC, 2024).

O exame dos dados das Tabelas 1 e 2 demonstra que a exploração laboral permanece como a modalidade mais identificada pelo Estado, com milhares de resgates coordenados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Contudo, estes números convertem-se em um quantitativo muito menor de inquéritos policiais formalizados pela Polícia Federal, denunciando uma lacuna na transformação de operações de fiscalização em investigações criminais. Paralelamente, o sistema de assistência social (CREAS) revela-se uma peça de grande importância na rede de proteção, atendendo um volume significativo de possíveis vítimas. Este fato sugere que a porta de entrada para o Estado, em muitos casos, não é inicialmente a polícia, mas os serviços socioassistenciais.

Por sua vez, os canais de denúncia especializados (Ligue 180 e Disque 100) captam uma parcela mais específica do fenômeno, notadamente casos associados à exploração sexual e à adoção ilegal, que são as finalidades que mais mobilizam a sociedade civil a acionar tais canais. Por fim, o Poder Judiciário, com base nos dados do CNJ, lida com um volume considerável de processos, tendo a adoção ilegal emergido como a finalidade com maior trâmite, o que indica a sofisticação e a alta judicialização desses casos.

Tabela 1: Volume nacional de registros relacionados ao tráfico de pessoas (2017-2020)

Métrica / Fonte	2017	2018	2019	2020	Total do Período
Procedimentos do MPT (Trab. Escravo)	3.606	3.872	4.108	4.271	15.857
Atendimentos a Possíveis Vítimas (CREAS)	395	377	545	494	1.811
Inquéritos Policiais (Polícia Federal)	15	52	137	218	422
Atendimentos possíveis vítimas (Núcleos e Postos - NETPs)	147	47	147	158	499
Denúncias (Disque 100)	102	84	69	Não informado	255

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatório Sobre Tráfico de Pessoas do período 2017-2020 consolidados pelo MJSP e UNODC (2021).

Nota¹: Dados 2020 (CREAS): Referem-se ao período de janeiro a setembro de 2020 (conforme nota na fonte original).

Nota²: Dados 2020 (Disque 100): O relatório não apresenta o número de denúncias para o ano de 2020.

Tabela 2: Volume Nacional de Registros e Ocorrências de Tráfico de Pessoas (Triênio 2021-2023)

Indicador	Quantidade¹	Órgão Fonte	Finalidade de Exploração Principal
Pessoas resgatadas	8.415	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	Trabalho em condições análogas à escravidão
Inquéritos policiais	94	Polícia Federal (PF)	Todas as finalidades (Art. 149-A)
Atendimentos a possíveis vítimas	1.473	Centros de Referência Especializados (CREAS/MDS)	Todas as finalidades
Denúncias recebidas (Ligue 180/Disque 100)	537	Ministério dos Direitos Humanos (MDHC)	Todas as finalidades
Processos judiciais (Just. Estadual)	98	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Adoção Ilegal (maioria)
Brasileiros identificados como vítimas no exterior	175	Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Explorações laboral; sexual e mista

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatório Sobre Tráfico de Pessoas do período 2021-2023 consolidados pelo MJSP e UNODC (2024).

Nota¹: A quantidade referenciada está representada em números absolutos.

A distribuição geográfica (Tabela 3) desses registros, no entanto, expõe a fragmentação da política pública. Embora os dados consolidados não detalhem percentuais exatos por estado, a análise qualitativa do relatório aponta para uma assimetria expressiva. O estado de Roraima, principal porta de entrada do fluxo migratório venezuelano, emerge como um epicentro de vulnerabilidade, com registros de que 1/5 dos trabalhadores resgatados em condições análogas à escravidão entre 2009-2019 eram venezuelanos, há ainda, relatos de exploração de venezuelanas em trabalho doméstico por valores simbólicos ("diárias por um prato de comida") e casos de adoção ilegal envolvendo migrantes (MJSP; UNODC, 2021, 2024).

No Pará, persiste a cultura da migração interna de meninas do interior para a capital sob a promessa de estudo, resultando em exploração doméstica (a prática do "criar"), agora mais visibilizada. No Amazonas, os relatos qualitativos apontam para raptos em Manaus com suspeita de tráfico para adoção ilegal e exploração sexual. Estados como o Mato Grosso apresentam exploração de indígenas (Guarani-Kaiowá) e paraguaios em atividades sazonais como a abertura de pasto e o cultivo de soja (MJSP; UNODC, 2021, 2024).

Este padrão não reflete a realidade epidemiológica completa do fenômeno, mas sim a assimetria na presença institucional, na capacidade de fiscalização e no nível de confiança da

população nos mecanismos estatais de proteção. A pressão de fluxos migratórios específicos, como o venezuelano, torna os casos mais visíveis em determinadas rotas, enquanto outras modalidades e regiões permanecem cronicamente subnotificadas (MJSP; UNODC, 2021, 2024).

Tabela 3: Distribuição de denúncias por estado na Amazônia Legal (2017-2023)

Estado	Evidências e Características	Fonte
Pará	Migração interna de meninas do interior para a capital (Belém) para exploração doméstica ("cultura do 'criar'"). Vulnerabilidade de indígenas Warao da Venezuela.	MJSP; UNODC, 2024.
Amazonas	Relatos de raptos e desaparecimentos em Manaus, com suspeitas de tráfico para adoção ilegal, exploração sexual ou remoção de órgãos.	MJSP; UNODC, 2024.
Rondônia	Dispersão e inconsistência nos registros, indicando persistência da subnotificação e fragilidade na estrutura de fiscalização e acolhimento.	MJSP; UNODC, 2021, 2024.
Acre	Crítica subnotificação evidenciada pela ausência de dados específicos no relatório.	MJSP; UNODC, 2021 e 2024.
Roraima	Principal porta de entrada de venezuelanos. Exploração laboral (trabalho doméstico por valores ínfimos) e sexual. Casos de adoção ilegal envolvendo migrantes.	MJSP; UNODC, 2024
Amapá	Dispersão e inconsistência nos registros, indicando persistência da subnotificação e fragilidade na estrutura de fiscalização e acolhimento.	MJSP; UNODC, 2021, 2024.
Tocantins	Dispersão e inconsistência nos registros, indicando persistência da subnotificação e fragilidade na estrutura de fiscalização e acolhimento.	MJSP; UNODC, 2021, 2024.
Maranhão ²	Dispersão e inconsistência nos registros, indicando persistência da subnotificação e fragilidade na estrutura de fiscalização e acolhimento.	MJSP; UNODC, 2021, 2024.

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatório Sobre Tráfico de Pessoas dos períodos 2017-2020 e 2021-2023 consolidados pelo MJSP e UNODC (2021; 2024).

Nota¹: Métricas são heterogêneas. Dados de resgate referem-se apenas a trabalho análogo ao escravo.

Nota²: O Maranhão é parte da Amazônia Legal.

Quanto ao perfil das vítimas e às modalidades de exploração, os dados consolidados nos relatórios nacionais, indicados nas Tabelas 4 e 5, confirmam e aprofundam a tese da interseccionalidade das vulnerabilidades que alimentam o tráfico de pessoas na região.

A análise do perfil das vítimas confirma a interseccionalidade das vulnerabilidades. No relatório de 2017-2020, há uma predominância absoluta de mulheres (61% das vítimas no Ligue 180) para exploração sexual. Já os dados da Polícia Federal para 2018-2020 apontam que 63,5% das vítimas resgatadas eram homens, com a exploração laboral sendo a principal finalidade (MJSP; UNODC, 2021).

A população negra compõe a maioria das vítimas, representando 63% nos atendimentos dos NETPs e 58,5% no sistema de saúde no período 2017-2020, vitimizada majoritariamente pela exploração sexual e por trabalho análogo ao de escravo, frequentemente associadas a outras violações de direitos (MJSP; UNODC, 2021). Um dado que exige investigação adicional é o volume de inquéritos da Polícia Federal para remoção de órgãos (23,4% do total), um percentual que destoa radicalmente das médias globais e pode sinalizar uma rota específica e submersa do crime na região (UNODC, 2022).

Por sua vez, os dados do triênio 2021-2023 revelam uma clara divisão de gênero por modalidade: as vítimas de exploração laboral são majoritariamente homens (84%), enquanto as vítimas de exploração sexual e outras formas que chegam aos canais de denúncia (Ligue 180 e Disque 100) são predominantemente mulheres (59%). A dimensão racial é incontestável: a população negra (pardos e pretos) é a mais vitimizada, representando 80% dos trabalhadores resgatados em condições análogas à escravidão. Um dado crítico que se mantém é a subnotificação de indígenas, população trans e pessoas com deficiência, grupos hipervulneráveis que permanecem praticamente invisíveis nas estatísticas oficiais, apesar de menções qualitativas em estudos e relatos de especialistas (MJSP; UNODC, 2024).

Além das modalidades tradicionais, o triênio 2021-2023 registrou a emergência do tráfico para o cometimento de delitos, uma modalidade que demanda urgente atenção das políticas públicas. Notadamente, documentou-se o aliciamento de brasileiros para a aplicação de golpes financeiros a partir de países do Sudeste Asiático (como Camboja e Mianmar), representando uma sofisticação e uma nova frente transnacional do crime. Outra finalidade que ganhou destaque quantitativo foi a adoção ilegal, que se mostrou ser operada por redes complexas, frequentemente envolvendo a corrupção de profissionais como advogados e médicos (MJSP; UNODC, 2024).

Por fim, um dado que destoa radicalmente das médias globais e permanece como um ponto de interrogação é o volume de inquéritos da Polícia Federal para remoção de órgãos (3 inquéritos de 94 no período, ou 3.2%). Apesar de o percentual ser menor que o citado anteriormente (23,4%), ainda é significativamente alto para um crime de tão difícil

comprovação, podendo sinalizar uma rota específica e submersa na região ou uma dificuldade na classificação inicial das investigações.

Tabela 4: Perfil das vítimas de tráfico de pessoas no Brasil (dados consolidados 2017-2023)

Característica	Categoria	Percentual
Gênero	Feminino	61% (vítimas de exploração sexual - Ligue 180) – Fonte: MJSP; UNODC, 2021.
	Masculino	59% (vítimas em denúncias - Ligue 180/Disque 100) – Fonte: MJSP; UNODC, 2024.
Faixa Etária	0-17 anos	70% (possíveis vítimas de tráfico interno e internacional atendidas pelo NETPs) – Fonte: MJSP; UNODC, 2021.
	18-59 anos	37.2% (atendimentos Ministério da Saúde) – Fonte: MJSP; UNODC, 2021.
Raça/Cor	Branca	13% (possíveis vítimas atendidas - CREAS); 2% (resgates trabalho escravo - MTE) – Fonte: MJSP; UNODC, 2024.
	Preta/Parda	59.69% (atendimentos CREAS) – Fonte: MJSP; UNODC, 2021.
	18-59 anos	77% (possíveis vítimas atendidas - CREAS) – Fonte: MJSP; UNODC, 2024.
		22% (atendimentos NETPs) – Fonte: MJSP; UNODC, 2021.
	Branca	18% (trabalhadores resgatados em cond. análoga à escravidão - MTE) – Fonte: MJSP; UNODC, 2024.
	Preta/Parda	63% (atendimentos NETPs) – Fonte: MJSP; UNODC, 2021.
		80% (trabalhadores resgatados

Característica	Categoria	Percentual
		em cond. análoga à escravidão - MTE) – Fonte: MJSP; UNODC, 2024.
Indígena		2% (trabalhadores resgatados em cond. análoga à escravidão - MTE) subnotificado – Fonte: MJSP; UNODC, 2024.

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatório Sobre Tráfico de Pessoas dos períodos 2017-2020 e 2021-2023 consolidados pelo MJSP e UNODC (2021, 2024).

Tabela 5: Principais tipos de exploração denunciados no Brasil (dados consolidados 2017-2023)

Tipo de Exploração	Percentual
Exploração Sexual	61% das mulheres traficadas (237 casos - Ligue 180) – Fonte: MJSP; UNODC, 2021.
Trabalho Análogo ao Escravo	Finalidade mais registrada das denúncias no Ligue 180. 45 como tráfico interno e 75 como tráfico internacional – Fonte: MJSP; UNODC, 2024.
	61.9% (309 casos - NETPs) – Fonte: MJSP; UNODC, 2021.
Remoção de Órgãos	Principal finalidade identificada. 8.415 pessoas resgatadas – Fonte: MJSP; UNODC, 2024.
	23.4% (99 inquéritos - PF) – Fonte: MJSP; UNODC, 2021.
Adoção Ilegal	3 inquéritos instaurados pela PF (2021-2023). Percentual (3 % do total de inquéritos) ainda alto para um crime de difícil comprovação. – Fonte: MJSP; UNODC, 2024.
	21% (54 denúncias - Disque 100) – Fonte: MJSP; UNODC, 2021.
Cometimento de Delitos	Finalidade com maior número de processos na Justiça Estadual. Operada por redes complexas.
	Modalidade em crescimento. Exploração de brasileiros para aplicação de golpes financeiros no Sudeste Asiático - – Fonte: MJSP; UNODC, 2024.

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatório Sobre Tráfico de Pessoas dos períodos 2017-2020 e 2021-2023 consolidados pelo MJSP e UNODC (2021; 2024).

Nota: O alto percentual de inquéritos para remoção de órgãos (23,4%) destoa radicalmente da média global (<1%), demandando investigação específica.

A análise integrada dos dois períodos (2017-2020 e 2021-2023) evidencia, portanto, que o tráfico de pessoas, especialmente na Amazônia Legal, é um fenômeno complexo,

dinâmico e profundamente subnotificado. Sua visibilidade estatística está intrinsecamente ligada não à sua prevalência real, mas à eficácia, capilaridade e priorização das políticas públicas de fiscalização, apuração e acolhimento.

A sobreposição de vulnerabilidades de gênero, raça, classe e condição migratória desenha um perfil de vítima que é sistematicamente invisibilizado pela fragmentação e pela falta de coordenação da estrutura estatal. A emergência de novas modalidades, como o tráfico para golpes cibernéticos, e a persistência de outras historicamente negligenciadas, como a exploração laboral doméstica e a adoção ilegal, exigem uma constante adaptação e aprimoramento das políticas de enfrentamento, que devem passar, inevitavelmente, pela criação de um sistema nacional unificado e confiável de coleta e análise de dados.

A análise dos Relatórios Nacionais (2017–2020; 2021–2023) revela avanços significativos na visibilidade do fenômeno e na consolidação de informações provenientes de múltiplas entidades, o que representa um passo importante para a formulação de políticas públicas mais informadas. Contudo, os dados indicam que a estrutura do problema permanece estável, com concentração das ocorrências na Amazônia Legal, predominância de mulheres e jovens entre as vítimas e prevalência das modalidades de exploração sexual e trabalho análogo ao escravo.

À luz do referencial teórico adotado, essa persistência sugere limites das políticas públicas enquanto mecanismos de transformação social (Neves, 2006; Sen, 2010). Sob a perspectiva teórica de Sen (2010), o desafio não se resume à existência de normas ou canais de denúncia, mas à capacidade do Estado de ampliar as liberdades reais das vítimas, garantindo condições para que reconstruam suas trajetórias de vida, acessem oportunidades e rompam ciclos de exploração. A ausência de indicadores qualitativos sobre reintegração social nos relatórios analisados sugere que a política permanece centrada no “input” (denúncia e registro), sem mecanismos robustos para assegurar resultados substantivos (“output”) no cotidiano das pessoas atingidas.

No caso amazônico, essa fragilidade é agravada pelas barreiras geográficas, desigualdades socioeconômicas e presença intermitente do Estado em áreas remotas (Sodireitos, 2010; Silva; Hazeu, 2012; Olivar, 2015). Políticas públicas homogêneas e centralizadas tendem a falhar nessas condições. É necessário construir estratégias adaptadas às especificidades territoriais, envolvendo comunidades locais e criando indicadores sensíveis ao contexto (Bonifácio; Motta, 2021).

A abordagem DPP sistematizada por Bucci (2019) reforça a necessidade de compreender políticas públicas como instrumentos jurídicos de concretização de direitos, e

não apenas como programas administrativos. No caso do tráfico de pessoas, a persistência de “ilhas” institucionais com fluxos fragmentados entre sistemas jurídico, policial e de assistência social, compromete a responsabilização pública e a aprendizagem institucional. Ademais, a presença de uma coordenação fragmentada entre União, estados e municípios (e mesmo dentro dos estados, como ilustram as indefinições recentes no Pará) enfraquece a capacidade de monitoramento e avaliação contínua da política pública (Bonifácio; Motta, 2021). A inexistência de uma coordenação estadual identificada no momento desta pesquisa ilustra, mais do que um detalhe administrativo, uma dificuldade estrutural de sustentar arranjos interinstitucionais estáveis e responsivos.

A lente da legitimação procedural de Marcelo Neves (2006) permite compreender que a mera formalização de planos e comissões não basta para legitimar a política pública. Esse cenário de legitimação procedural incompleta, onde há normas, canais de denúncia e relatórios públicos (procedimentos formais), mas sem integração efetiva, participação ampliada e resultados concretos, impedem a legitimidade material da política pública permanecendo esta restrita. Assim, quando os procedimentos não são transparentes, previsíveis e dotados de accountability efetiva, por exemplo, quando não há retorno das informações coletadas às comunidades afetadas ou às instituições parceiras, a política corre o risco de funcionar como “resposta simbólica”, produzindo números e relatórios, mas não alterando padrões estruturais de vulnerabilidade.

Por fim, a análise comparativa dos dois períodos dos relatórios revela que, apesar das variações de volume e dos esforços de coleta, os padrões estruturais permanecem: a) maior incidência sobre mulheres, crianças e populações negras, com subnotificação de indígenas; b) concentração de denúncias em poucos estados da Amazônia e; c) predominância da exploração sexual e do trabalho análogo ao escravo. Essa permanência indica que, mesmo com novas ferramentas de registro, as políticas ainda não lograram êxito em enfrentar os determinantes socioeconômicos e territoriais que alimentam o tráfico de pessoas na região.

Portanto, a evidência empírica reforça o argumento central deste artigo: sem integração procedural, monitoramento contínuo e mecanismos de reintegração social, a política pública corre o risco de permanecer no plano declaratório. Mais do que ampliar o número de denúncias, é preciso articular os instrumentos existentes em fluxos coordenados que assegurem às vítimas o exercício efetivo de seus direitos e liberdades, condição essencial para que a política de enfrentamento ao tráfico de pessoas cumpra seu papel constitucional e contribua para o desenvolvimento humano sustentável na Amazônia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos Relatórios Nacionais sobre Tráfico de Pessoas (2017–2023) evidenciou avanços importantes na visibilidade e no diagnóstico do fenômeno, sobretudo ao consolidar dados dispersos de múltiplas entidades e ao incorporar modalidades de exploração antes invisibilizadas. Todavia, persistem barreiras institucionais e procedimentais que dificultam transformar esse diagnóstico em ações efetivas de acolhimento, proteção e reintegração das vítimas, especialmente no contexto amazônico, marcado por desigualdades estruturais e baixa presença estatal.

Sob a perspectiva do desenvolvimento como liberdade (Sem, 2010), constatou-se que as políticas públicas permanecem centradas no registro e na denúncia, sem mecanismos robustos para ampliar as liberdades reais das vítimas. A abordagem Direito e Políticas Públicas (Bucci, 2019) revelou a fragmentação e a existência de “ilhas” institucionais que enfraquecem o monitoramento e a avaliação contínua. Já a teoria da legitimação procedural (Neves, 2006) permitiu compreender que a mera formalização de planos e comissões não é suficiente para garantir uma resposta estatal legítima e efetiva, havendo risco de que a política funcione como resposta simbólica.

Esses achados reforçam que o desafio não é apenas normativo, mas estrutural: é necessário consolidar fluxos estáveis de acolhimento, proteção e reintegração das vítimas, integrando os mecanismos de denúncia a respostas coordenadas e sustentáveis. Mais do que ampliar o número de registros, trata-se de articular instrumentos existentes de forma a concretizar direitos fundamentais e romper padrões de vulnerabilidade.

Sem pretender oferecer conclusões definitivas, este estudo busca contribuir para o debate sobre os limites e as potencialidades das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, com ênfase no contexto amazônico, sinalizando a importância de novas pesquisas e de uma agenda pública capaz de superar a fragmentação institucional e assegurar resultados substantivos às vítimas.

REFERÊNCIAS

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabricio. Monitoramento e avaliação de Políticas Públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. v.2. 2021.

BRASIL. . **Código Penal Brasileiro**. Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 01 ago. 2025.

_____. **Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004.** Promulga 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm. Acesso em: 01 ago. 2025.

_____. **Lei 13.344 de 6 de outubro de 2016.** Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13344.htm. Acesso em: 01 ago. 2025.

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

_____. **Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2021 a 2023.** Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024.

BUCCI, Maria P. D. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de informação legislativa**. v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

_____. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **REI – Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791–832, 2019.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. A confluência do Direito com as políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo: aportes para o mapeamento crítico do estado da arte. **Revista Brasileira De Estudos Políticos**, 124.

FERNANDEZ, Michelle V.; CAVALCANTI, Pauline; SÁ, Domicio; VIEGAS, Julya. Ouvidoria como instrumento de participação, controle e avaliação de políticas públicas de saúde no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, 2021.

GONÇALVES, Tamara A. Tráfico de meninas e mulheres para fins de exploração sexual comercial: uma problemática que extrapola divisas nacionais. In: ANJOS, Fernanda A. et al. (org.). **Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, p. 247-276, 2013.

HODGE, David R. Assisting Victims of Human Trafficking: Strategies to Facilitate Identification, Exit from Trafficking, and the Restoration of Wellness. **Social Work**, v. 59, n. 2, p. 111–118, april, 2014.

KEMPADOO, Kamala. **Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres**. Tradução de Plínio Dentzien. Cadernos Pagu, Campinas, n. 25, p. 55-78, jul./dez. 2005.

MARQUES, Fernando T.; FARIA, Suzana C. L. O tráfico internacional de pessoas para os fins de exploração sexual: uma análise à luz do caso concreto, no Brasil. **Revista de la Facultad de Derecho**, n. 46, p. 1-22, jan.-jun., 2019.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Brasília: OIT, 2006.

OLIVAR, José M. N. Performatividades governamentais de fronteira: a produção do estado e da fronteira por meio de políticas de tráfico de pessoas na Amazônia brasileira. **Revista Ambivalências**, v. 3, n. 5, p. 149-182, Jan-Jun, 2015.

SÁ, Yasmim; SMITH, Andreza. Tráfico de Crianças e Adolescentes no Brasil: Uma Análise das Ocorrências à Luz da Doutrina da Proteção Integral. **Revista de Direito Penal, Processo Penal e Constituição**, v. 6, p. 175-195, 2020.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SILVA, Lúcia I. C; HAZEU, Marcel T. Tráfico de mulheres: um novo/velho drama amazônico. **TRAVESSIA – Revista do Migrante**, n. 71, p. 47-60, jul.-dez., 2012.

SMITH, Andreza. **Direitos humanos, tráfico de pessoas e exploração sexual de mulheres, em Belém-Pará-Brasil.** 2010. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Universidade Federal do Pará. Belém, Pará, 2010.

_____. Tráfico de travestis e transexuais para a exploração sexual: o gênero como categoria de análise e as violações de direitos humanos. **Segurança, Justiça e Cidadania - Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública**, v. 1, p. 91-108, 2014.

SOARES, Inês Virgínia Prado. Enfrentamento ao tráfico de pessoas sob a ótica dos direitos humanos no Brasil. In: ANJOS, Fernanda A. et al. (org.). **Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos.** Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, p. 75-103, 2013.

SODIREITOS (Sociedade de Defesa dos Direitos Sexuais na Amazônia). **Uma experiência de pesquisa ação participativa: migração, trabalho e gênero entre as mulheres na Amazônia Brasileira.** Relatório de pesquisa [em parceria com a Global Alliance Against Traffic in Women – GAATW]. Belém, PA: SODIREITOS, 2010. Disponível em: https://gaatw.org/FPAR_Series/FPAR_Sodireitos.2010.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

THEIS, Ivo; GALVÃO, Antônio. A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 14, n. 2, p. 55, 2012.

TORRES, Hédel; OLIVEIRA, Assis; SCANDOLA, Estela; SMITH, Andreza; FERREIRA, Bárbara. **Lei de enfrentamento ao tráfico de pessoas: trajetória histórica, impacto legislativo e interseções com os direitos de crianças e adolescentes**, 2020. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/lei-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas-trajetoria-historica-impacto-legislativo-e-intersecoes-com-os-direitos-de-criancas-e-adolescentes>

UNODC. **Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas.** Viena: UNODC, 2024.