

**V Plano de Ação para a Prevenção e Combate  
ao Tráfico de Seres Humanos  
2022-2025**

**Consulta pública  
outubro de 2022**

## **1. Visão**

O tráfico de seres humanos é um crime contra a liberdade pessoal e constitui uma das formas mais graves de violação dos direitos humanos.

As estimativas apontam para milhões de pessoas vítimas de tráfico de seres humanos em todo o mundo e sabe-se que são as mulheres e as crianças que apresentam uma maior vulnerabilidade a este crime.

Combater o tráfico de seres humanos requer uma compreensão abrangente deste fenómeno que é dinâmico e complexo, e das sua inúmeras causas.

O combate ao tráfico de seres humanos é uma prioridade para Portugal, que se assume como um dos países na vanguarda relativamente a esta realidade. Entre 2007 e 2021, foram implementados quatro planos nacionais de prevenção e combate ao tráfico de seres humanos, sempre orientados numa perspetiva de estreita colaboração entre as diversas entidades públicas e organizações da sociedade civil.

Terminada a vigência do IV Plano de Ação para a Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos, importa proceder à elaboração de um novo Plano para o período de 2022-2025.

## **2. Enquadramento**

Estes últimos anos trouxeram novos desafios às nossas sociedades, do ponto de vista nacional e internacional, destacando-se a COVID-19 com efeitos profundamente devastadores a vários níveis.

Limitada que foi a vida pública, por via das medidas extraordinárias adotadas à escala global para conter a pandemia que implicaram restrições de direitos e liberdades dos cidadãos, designadamente os confinamentos e as limitações às atividades económicas, as redes de tráfico ajustaram o seu modelo de atuação ao 'novo normal', especialmente através do recurso mais sistematizado às tecnologias de informação e comunicação.

Acresce que a pandemia potenciou e exacerbou fenómenos de desigualdades que estão entre as causas mais profundas do tráfico de seres humanos, por via dos efeitos económicos e sociais que assolaram de uma forma extremamente severa as nossas sociedades.

Mais recentemente, a crise humanitária associada à guerra na Ucrânia, desencadeou um enorme fluxo de refugiados na UE.

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), desde o início da guerra 3.67 milhões de pessoas partiram da Ucrânia para outros países. A OIM estima que, nos próximos 6 meses, mais de 4 milhões de pessoas necessitarão de assistência humanitária nos países de trânsito e destino. Tal fluxo migratório representa um enorme desafio para os Estados-Membros da UE, sendo que nesse contexto existe um maior risco de emergirem situações de exploração relacionadas com o tráfico de seres humanos. Se considerarmos que a esmagadora maioria das pessoas refugiadas da Ucrânia são mulheres e crianças, tal significa um exponenciar dos fatores de risco associados a fenómenos de tráfico, em especial de tráfico para fins de exploração sexual. Deste modo, e tendo presente estes novos desafios, a elaboração do V PAPCTSH 2022-2025 tem também em consideração as recomendações e os compromissos assumidos por Portugal nas várias instâncias internacionais, estando igualmente enquadrado com os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Pretende igualmente aprofundar e densificar as diversas medidas e ações que foram sendo implementadas pelo IV PAPCTSH 2018-2021.

Sobre a implementação deste último Plano, que foi fortemente condicionado pela pandemia, foi sublinhado no Relatório Final – Estudo de Monitorização e Avaliação do IV PAPCTSH, realizado pelo CIEG-ISCSP/ULisboa, a flexibilidade e a capacidade de adaptação da intervenção à realidade, criando novas soluções; a mobilização dos diferentes intervenientes; a oportunidade criada para novas intervenções; e a capacidade de mobilizar recursos financeiros para a implementação de ações não previstas.

Ainda de acordo com o referido Relatório, é destacada a aposta na sensibilização e formação de públicos estratégicos, sublinhando-se o âmbito formativo dos recursos

humanos da administração pública e a criação do Sistema de Referência Nacional de Crianças (Presumíveis) Vítimas de Tráfico de Seres Humanos.

Foi igualmente referida a capacidade de articulação, de uma forma estruturante e coerente, com as agendas internacionais em matéria de tráfico, sendo as medidas orientadas em função não só de requisitos e compromissos internacionais específicos nesta área, mas também de acordo com as lógicas de cooperação.

Em 2017, com base na Estratégia da União Europeia para a erradicação do tráfico de seres humanos 2012-2016 e nos esforços em curso para a plena implementação da Diretiva 2011/36/EU de 5 abril, a Comissão lançou a *Comunicação no Seguimento dado à Estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos e identificação de novas ações concretas*.

Essa Comunicação identificou como prioridades prementes: desmantelar o modelo de negócio e da cadeia de tráfico; proporcionar às vítimas um melhor acesso aos seus direitos e concretizá-los e, por último; reforçar uma resposta coordenada e consolidada, tanto dentro como fora da União Europeia.

Foram igualmente elaborados três relatórios e documentos de trabalho que apresentaram os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos e uma compilação estatística que apresentou as principais tendências ao nível dos Estados Membros da União Europeia.

Já durante o ano de 2021, foi adotado o Relatório sobre a Aplicação da Diretiva relativa à luta contra o tráfico de seres humanos - Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de fevereiro de 2021, sobre a aplicação da Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas (2020/2029(INI)), da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, e da Comissão dos Direitos das Mulheres e da Igualdade de Género, com a avaliação da implementação da Diretiva e recomendação para a sua revisão.

Assim importa considerar os seguintes pressupostos:

- A UE tem vindo a consolidar as suas políticas centrando sempre a abordagem na vítima e insta os Estados-Membros a garantirem às vítimas serviços sensíveis às questões de género e um apoio adaptado às suas necessidades apelando para

que seja dada resposta, em particular, às necessidades das pessoas LGBTI, uma vez que estas são altamente vulneráveis ao tráfico de seres humanos, devido ao efeito cumulativo de diferentes tipos de discriminação em razão da orientação sexual e identidade de género;

- Sendo uma realidade marcadamente transnacional, é importante que os Estados-membros continuem a reforçar a cooperação policial e judiciária ao nível transnacional, promovendo simultaneamente a cooperação com países que não são membros da UE;
- O reforço da garantia no acesso das vítimas à justiça em todas as suas vertentes, garantindo igualmente a existência de instrumentos para a identificação precoce das vítimas, promovendo formação adequada e reforço de capacidades dos profissionais que intervêm nesta área, são igualmente questões que nos devem constantemente interpelar;
- Eficazes sistemas de referenciação nacionais para a identificação das vítimas e sua proteção têm o potencial de desencadear um maior envolvimento e cooperação de todos os atores que intervêm nesta área e contribuem, não só para respostas mais eficazes às vítimas, mas, também, para uma maior eficácia na investigação criminal e conseqüentemente ao aumento das condenações das redes e dos traficantes;
- Foi lançada recentemente a nova estratégia da UE para o Combate ao Tráfico de Seres Humanos – 2021-2025, no sentido de contribuir para um efetivo aproximar do fosso ainda existente entre a magnitude do crime de tráfico de seres humanos e a escala das respostas que os países da UE apresentam atualmente.

As prioridades da nova estratégia da UE para o Combate ao Tráfico de Seres Humanos – 2021-2025 assentam na necessidade de apoiar as vítimas de tráfico, tendo um enfoque especial nas mulheres e nas crianças. O tipo de exploração, a idade, a nacionalidade e sexo, são, entre outros, fatores que apelam para a necessidade de adotar abordagens cada vez mais ajustadas aos perfis específicos de cada vítima, destacando-se como indispensável uma abordagem sensível ao género e a intervenção junto de crianças vítimas de tráfico.

Um dos aspetos mais perturbadores desta realidade é o facto de as estatísticas mais recentes a nível europeu revelarem que as crianças constituem cerca de ¼ (22%) de todas as vítimas registadas pelos 27 Estados Membros. São necessários esforços especiais para a deteção, identificação, proteção e assistência às crianças.

A estratégia visa melhorar a identificação precoce das vítimas, assegurar-lhes uma maior assistência e proteção, para além de reforçar os programas de empoderamento das vítimas e facilitar a sua reintegração. Neste campo, a intervenção da sociedade civil assume-se como crucial na alteração do paradigma ao nível da sinalização das vítimas, apelando a uma maior e melhor articulação entre os órgãos de polícia criminal e as ONG. Apesar dos esforços já desenvolvidos pelos Estados Membros e pela Comissão Europeia na recolha de dados sobre o crime de tráfico de seres humanos e as suas vítimas, ainda persistem diferenças substanciais na forma como os Estados Membros registam e recolhem dados. São necessários esforços adicionais para garantir a qualidade e a comparabilidade dos dados. A necessidade de uma efetiva harmonização de recolha de dados e o seu papel para uma eficaz intervenção nas dinâmicas do tráfico, é uma das prioridades no contexto da UE.

A questão do desmantelamento do modelo de atuação dos traficantes, digital ou não digital, assume-se como outra área prioritária apelando-se a um diálogo constante com as empresas no domínio das TIC, no sentido de reduzir a utilização das plataformas para o recrutamento e a exploração das vítimas.

A vertente laboral emerge igualmente como estruturante nesta nova estratégia, com um apelo a uma maior robustez ao nível das inspeções laborais e no desenvolvimento de iniciativas público-privadas em atividades de alto risco, promovendo uma efetiva ação no processo das denominadas cadeias de produção.

Sendo uma realidade que, por ano, pode atingir em termos de lucro cerca de 2,7 biliões de euros, a estratégia também dá enfoque na urgência de adotar ferramentas de investigação ao nível financeiro e um quadro legal suficientemente eficaz para promover o confisco do património das redes. Tal permitiria não só canalizar parte das verbas para indemnização das vítimas de tráfico, bem como para programas de prevenção, sensibilização e apoio.

Uma das áreas sistematicamente objeto de vulnerabilidades ao longo dos anos na UE, tem sido a das respostas dos operadores judiciais. Com efeito, os números de condenações permanecem relativamente baixos perante a magnitude das situações com que nos vamos deparando ao longo dos anos. Tal apela a uma aposta cada vez mais robusta na respetiva formação e especialização nas áreas das magistraturas e o reforço dos meios técnicos de investigação.

Por fim, a estratégia procurará promover uma resposta coordenada entre todos os Estados-Membros, continuando a reforçar a cooperação policial e judiciária transnacional, promovendo simultaneamente a cooperação com países que não são membros da UE.

Sendo o tráfico de seres humanos um crime complexo, exige-se um olhar conhecedor, qualificado e especializado sobre o mesmo, bem como uma prática de investigação coadjuvada por “ferramentas” adequadas que respondam a essa complexidade. É imperiosa uma abordagem mais incisiva nas ligações do tráfico de seres humanos com as novas tecnologias e as novas formas de recrutamento de vítimas.

Contudo, qualquer abordagem nesta área deve ter sempre como princípio basilar e central o interesse das vítimas e as suas necessidades.

A estratégia consolida o quadro jurídico e estratégico da UE para combater o tráfico de seres humanos, que tem por base a Diretiva relativa à luta contra o tráfico de seres humanos. É intenção da Comissão continuar a apoiar os Estados-Membros na aplicação da diretiva e propor, caso se afigure necessário, revisões à mesma para garantir que se adapta às finalidades visadas.

Importa também realçar que em 2020 a Comissão Europeia lançou o terceiro Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo. Este pacto representa um compromisso consensual sobre princípios comuns para a governança da migração e asilo na Europa, salientando igualmente a importância da identificação precoce das potenciais vítimas do tráfico de seres humanos oriundos de países terceiros.

O V PAPCTSH 2022-2025 incorpora, ainda, recomendações dirigidas ao Estado português no âmbito do relatório sobre a implementação da Convenção do Conselho da Europa relativa à luta contra o tráfico de seres humanos, aprovadas em março de 2017,

pelo Comité das Partes, considerando igualmente o *draft report* do GRETA relativo à terceira ronda de avaliação sobre a implementação da referida Convenção.

No que se refere ao contexto de Portugal em relação ao tráfico, importa referir que, durante o ano de 2021, o Observatório para o Tráfico de Seres Humanos (OTSH) rececionou 318 sinalizações, representando um acréscimo de 38,9% face a 2020 (+89 registos). Como tem sido habitual, e analisando apenas os registos válidos (Confirmado, Pendente/Em Investigação e Sinalizado por ONG/Outra entidade), a maioria das sinalizações reportam-se a (presumíveis) situações em Portugal.

Foram sinalizados 24 menores e 172 adultos, destacando-se, em termos de representatividade geográfica de sinalizações, a NUT II Alentejo (63% do total).

No que diz respeito a estatísticas da justiça, e ainda segundo informação do OTSH, é de referir um aumento no número de crimes de Tráfico de Pessoas registados pelas autoridades policiais: 41 em 2020 e 80 em 2021.

### **3. Objetivos e Medidas**

O Plano de Ação para a Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos mantém como Objetivos Estratégicos (OE):

#### **OE 1: Consolidar e reforçar o conhecimento, e informar e sensibilizar sobre a temática do TSH**

- Garantir informação de qualidade sobre TSH, desagregada por sexo, incluindo dados estatísticos.
- Melhorar o sistema de reporte de vítimas de tráfico de seres humanos, consolidando as vítimas que são registadas nos diferentes sistemas intervenientes.
- Aprofundar a prevenção primária como prioridade fundamental nos eixos da informação e sensibilização sobre a temática do TSH para públicos diversos e de disseminação ampla.

- Promover e reforçar a construção de conhecimento sobre as diferentes realidades do tráfico de seres humanos existentes em Portugal, permitindo a sua abordagem por diferentes áreas do conhecimento e com o recurso a uma pluralidade de estratégias metodológicas.

**OE 2: Assegurar às vítimas de tráfico um melhor acesso aos seus direitos, consolidar, reforçar e qualificar a intervenção**

- Reforçar as medidas de proteção e de apoio junto das vítimas.
- Adotar uma abordagem orientada pelo eixo da interseccionalidade, nomeadamente, no desenho de intervenções para a proteção e apoio a vítimas de TSH.
- Consolidar as práticas de intervenção direcionadas às vítimas através de uma maior especialização no seu atendimento, tendo em conta os diferentes tipos de tráfico.
- Capacitar através da formação inicial e continua profissionais da AP.
- Promover uma maior capacitação das vítimas.
- Consolidar e reforçar a intervenção no âmbito da RAPVT.
- Aprofundar a territorialização das respostas existentes, destacando-se ao nível das EME's e CAP's.
- Garantir a participação nacional em matéria de TSH no âmbito das relações internacionais e da cooperação.

**OE 3: Reforçar a luta contra as redes de crime organizado, nomeadamente desmantelar o modelo de negócio e desmontar a cadeia de tráfico.**

- Reforçar a cooperação entre as várias entidades envolvidas, aos níveis interno e externo.
- Promover a prevenção e o combate ao TSH por parte dos operadores económicos ao longo de toda a cadeia de valor e fornecimento, e ao nível da contratação pública.

- Desenvolver mais iniciativas público-privadas com empresas em setores e ambientes de alto risco, alicerçadas em lógicas regionais e locais.