



ACESSO À INFORMAÇÃO E TRÁFICO DE PESSOAS:

Considerações sobre a Metodologia
Integrada de Coleta e Análise de Dados
e Informações

ARTICLE 19

Realização:



Apoio:



ATENÇÃO: este não é um estudo de caso exaustivo. Novas informações e alterações poderão ser acrescentadas ou modificadas, conforme o aprofundamento dos casos, envio de novos relatos e o avanço das investigações oficiais. Esta obra foi licenciada com uma Licença Creative Commons. Atribuição - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não Adaptada

“Acesso à informação e tráfico de pessoas: considerações sobre a Metodologia Integrada de Coleta e Análise de Dados e Informações”

FICHA TÉCNICA

REALIZAÇÃO: ARTIGO 19 BRASIL

INVESTIGAÇÃO E TEXTO: Gustavo Seferian Scheffer Machado*

REVISÃO DE CONTEÚDO: Joara Marchezini

SUPERVISÃO: Paula Martins

** Gustavo Seferian Scheffer Machado é Bacharel em Direito, Mestre e Doutorando em Direito do Trabalho e Segurança Social pela FDUSP. Pesquisador do GPTC/FD-USP. Membro Titular do Comitê Interinstitucional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas SJ-SP. Professor de Direito do Trabalho e Teoria Geral do Estado das Faculdades Integradas “Campos Salles”. Advogado Trabalhista e Sindical.*

A Artigo 19 agradece a todas as organizações e pessoas que contribuíram para a elaboração deste relatório, especialmente ao que participaram as entrevistas, oficinas e reuniões.

1. Introdução

Temos com o presente relatório o intuito de abordar o tráfico de pessoas a partir da perspectiva do acesso à informação, com enfoque nas mulheres vítimas de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e no papel que as entidades do terceiro setor podem cumprir na resistência a essa mazela.

Vale dizer, isso não apenas com fundamento da Lei de Acesso à Informação¹ – que também nos servirá de objeto de reflexão –, mas também de forma mais ampla, que perpassa o contato amplo da população com a temática, a fim de potencializar sua prevenção e enfrentamento do tráfico de pessoas.

Para tanto, entendemos imprescindível passar por uma etapa de ordem explanatória, onde os principais objetos do relatório – o tráfico de pessoas em si, o acesso à informação em sua perspectiva legal e na acepção mais próxima ao senso comum, e, por fim, a metodologia integrada para coleta e análise de dados e informações – serão pontualmente abordados para maior compreensão de nosso estudo.

Definindo estes conceitos, poderemos tratar da importância do acesso a dados e informações às entidades do terceiro setor, isso para que possam participar na formulação e controle social de execução de políticas públicas. Essa etapa levará em conta os debates com representantes de entidades da sociedade civil organizada, os pedidos de informações – feitos com base na Lei de Acesso a Informação – decorrentes destes encontros, e as entrevistas realizadas com ativistas que, no curso das últimas décadas, se empenharam no estudo e enfrentamento do tráfico de pessoas.

Assim, poderemos passar nossas reflexões não só por questões técnicas e formais, como também com aspectos mais práticos, especialmente no que toca o papel do terceiro setor no trato de dados e informações sobre tráfico de pessoas, com foco em mulheres, para fins de exploração sexual.

¹-Lei número 12.527, de 18 de novembro de 2011, disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm

2. Tráfico de pessoas: por uma conceituação contemporânea

Sabemos que a comercialização de seres humanos ocorre desde tempos imemoriais. Exemplos não nos faltam. Basta recorrer à nossa história recente, para recordarmos que a base social e econômica brasileira esteve amparada na escravidão de africanos e africanas. Contemporaneamente, porém, o tráfico de pessoas assume outras feições e posição de relevo nos debates acerca dos desafios dos gestores de políticas públicas.

Dizemos isso por conta da grande visibilidade que assumem alguns casos mais emblemáticos e alarmantes de tráfico de pessoas, sobretudo pelos graves ataques a direitos humanos das pessoas traficadas.

Mas afinal, o que é o tráfico de pessoas contemporâneo?

Atualmente o tráfico de pessoas não mais se reproduz como antigamente. Uma das principais distinções é que as dinâmicas relacionadas ao tráfico são hoje muito mais veladas do outrora. Anteriormente, em um mundo que já se entendia como globalizado, a escravidão e a submissão servil eram legais, ou ao menos socialmente aceitas, em largas parcelas da Terra, não era necessário traficar seres humanos às escondidas.

Vivemos outra realidade, porém: o transporte das pessoas traficadas não mais se dá em vistosos navios negreiros, que chegavam aos portos em condição de completa naturalidade, mas sim por meios de transporte clandestinos, às franjas das autoridades – em que pese, em algumas situações, contem com o auxílio dessas mesmas para sua viabilidade. A coerção física não mais é tomada como principal viabilizador de coisificação dos seres humanos traficados. Na dinâmica atual, a persuasão e o convencimento são os principais instrumentos para a redução das pessoas à condições de coisas. Poderíamos citar, por exemplo, as promessas de uma vida melhor em outra localidade, distante da sua atual morada, utilizadas para convencer as vítimas.

A constatação da continuidade da prática do tráfico de pessoas levou à necessidade de realização de uma sistematização normativa acerca do tema, há muito reclamada por especialistas no enfrentamento e autoridades públicas.

Ainda que o tema já estivesse inserido no rol de competências do Tribunal Penal Internacional, a conceituação formal ocorreu por intermédio do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoa, em especial de Mulheres e Crianças. Esse protocolo, mais conhecido como Protocolo de Palermo², é o principal instrumento normativo internacional, e define o tráfico de pessoas contemporâneo 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.”(Artigo 3º)

Como a definição demonstra, o Protocolo de Palermo determina a finalidade de exploração como chave fundamental para compreensão do tráfico de pessoas, acrescentando no mesmo art. 3º que “*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*”.

Considerando a definição estabelecida no Protocolo de Palermo, duas questões merecem atenção. A primeira delas, é que o “*o consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração*” não importa para a caracterização da situação de tráfico. Já a segunda se refere a quando a vítima de tráfico de pessoas é criança - pessoa de idade inferior a dezoito anos³ –, “*o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de*

2-O protocolo de Palermo entrou em vigor em 25.12.2003. O texto em sua íntegra encontra-se disponível em <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/marco-legal.html>>.

3-Veja art. 3º, “d”, do Protocolo de Palermo.

exploração serão considerados "tráfico de pessoas" mesmo que não envolvam nenhum dos meios" de "armadilhas" na definição do artigo 3º.

De forma clara e resumida, Inês Virginia Prado Soares ressalta que

"A partir dessa definição, os manuais fazem referência ao Tráfico de Pessoas como um processo composto por etapas, nas quais são desenvolvidas ações específicas. Sistemáticamente, do conceito são extraídas as etapas referentes à forma, aos meios e à finalidade do tráfico humano. As ações que integram cada fase, quanto à forma como se trafica gente, são: recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas; quanto aos meios usados para traficar: 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; quanto à finalidade do tráfico: exploração de pessoas como recursos rentáveis financeiramente, sem poder/autonomia para negociação."⁴

A partir desse conceito, podemos reiterar que um dos marcos centrais para que pensemos o tráfico de pessoas contemporâneo é a ideia de "exploração", para além das questões de ordem procedimental e da importância da ideia da "situação de vulnerabilidade"⁵.

O termo "exploração" pode ser abordado por várias perspectivas e ser entendido por diversos sentidos, mas precisamente o texto do Protocolo de Palermo não aponta exclusivamente para o sentido de exploração capitalista, mas sim sinaliza para um sentido mais amplo de "exploração", que permeia tanto aspectos de ordem econômica como também fatores sociais.

O protocolo enuncia que algumas formas específicas de exploração potencialmente decorrentes da exposição de suas vítimas à fragilização social – ou vulnerabilidade -, incentivadora do tráfico. Como já pontuado, essa formas de

4-SOARES, Inês Virgínia Prado. "Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas sob a ótica dos Direitos Humanos no Brasil". In: ANJOS, Fernanda Alves dos, et alii (Org.) *Tráfico de Pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 133-153., p.80.

5-Para um maior aprofundamento, CASTILHO, Ela Wiecko V. de. "Problematizando o Conceito de Vulnerabilidade para o Tráfico Internacional de Pessoas", in ANJOS, Fernanda Alves dos, et alii (Org.) *Tráfico de Pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 133-153. A Artigo 19 tem como prioridade trabalhar com pessoas em situação de vulnerabilidade, entendendo que essas pessoas são aquelas que talvez tenham mais dificuldade em ter acesso a informações públicas e menos oportunidades para conseguir inserir suas demandas na agenda do governo, criando obstáculos ao alcance de políticas públicas adequadas as suas necessidades.

exploração seriam: “no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou de outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos”⁶.

Note-se, pois, que o protocolo expressa “no mínimo” as três referidas formas de exploração, ou seja, não determina um rol fechado de situações passíveis de caracterização como tráfico de pessoas⁷ – apenas um “mínimo” razoável para o seu enquadramento, decorrente de experiência observada na área. Desse modo, o protocolo de Palermo já prevê uma pluralidade de situações distintas, com suas respectivas particularidades, que se enquadram no “tipo” tráfico de pessoas. Poderíamos citar, por exemplo, o tráfico para formação de exércitos de crianças, para adoções ilegais⁸ e para fins de fraudar autoria de crimes.

Em nossa leitura, todavia, a maior parte das formas hoje admitidas como tráfico de pessoas seriam passíveis de enquadramento na condição de trabalho forçado, escravo ou servil, tomados na acepção sócio-econômica dos termos. Esse entendimento se fundamenta por que a exploração sexual, a formação de exércitos de crianças, o casamento servil e outras tantas modalidades tem por base essencial a exploração do trabalho da vítima, seja de que natureza esse for.

A partir do estabelecimento do Protocolo de Palermo, o ordenamento jurídico do Brasil se adaptou para internalizar as referências sobre tráfico de pessoas, condição necessária para a realização das ações de enfrentamento.

6-Art. 3, “a”, do Protocolo de Palermo.

7-“o rol apresentado [no Protocolo de Palermo] não tem caráter exaustivo, sendo que outras formas de exploração também podem e devem ser reconhecidas para a finalidade de tráfico” MATHIASSEN, Bo Stenfeldt et alii. “O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime e o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: uma abordagem voltada para o Direito Internacional dos Direitos Humanos”, in: ANJOS, Fernanda Alves dos et alii (Org.), *Op. cit.*, p. 58-59.

8-Modalidade esta que, para alguns segmentos de pesquisadores, não se enquadraria no campo do tráfico de pessoas.

3. Acesso à informação e sua utilidade para a prevenção e enfrentamento ao tráfico de pessoas

A transparência estatal e o acesso à informação são alicerces do Estado Democrático de Direito contemporâneo. Considerado como um direito fundamental, o acesso à informação já estava previsto na nossa Constituição de 1988⁹.

Ocorre que, por longo período, a questão do acesso à informação permaneceu sem regulamentação em nosso país. Mas no âmbito de outro processo político – qual seja, o reivindicar do resgate histórico do sombrio período da ditadura civil-militar iniciada em 1964, pela afirmação dos direitos à memória e à verdade –, aliado ao empenho de jornalistas, ativistas anti-corrupção e pro-transparência, é que se colocou na ordem do dia novamente a necessidade de tal regulamentação, que sobreveio com a Lei n. 12.527/11, a Lei de Acesso à Informação.

Para fins legais, o conceito de informação é ditado pelo art. 4º, I, da referida lei, sendo esta caracterizada pelos *“dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”*.

Referida lei aponta que o acesso à informação tem por características fundamentais o fato de que o acesso é regra, sendo o sigilo da informação a exceção. A Lei de Acesso à Informação determina que a transparência quanto a dados e informações pode se dar de forma ativa – voluntaria e diretamente disponibilizada pelo órgão público em canais de fácil acesso – ou passiva – mediante requerimento de qualquer cidadão. Contudo, algumas informações podem ter seu acesso restringido por um período de tempo, mas essa restrição jamais poderá ser eterna.

Para além desses princípios fundamentais, a Lei de Acesso à Informação elenca ainda que os requerimentos de informação dispensam justificativas (art. 10); que as informações devem ser fornecidas gratuitamente (art. 12) – salvo em caso de dispêndio com fotocópias –, preferencialmente de forma proativa (art. 3º, II e III), mas sempre também firmando prazos e procedimentos para resposta a requerimentos (os

9-Vide arts. 5º, XIV, XXXIII e XXXIV, “b”, 37, parágrafo 3º, II, e 216, parágrafo segundo.

órgãos públicos possuem 20 dias para responder ao pedido de informação, prorrogáveis por mais 10 dias mediante justificativa prévia).

Mas o acesso à informação não se esgota na acepção legal. Esse pode ser lido, também, não naquilo que tange a transparência da administração pública, mas também como direito fundamental de todo cidadão em ser informado acerca dos acontecimentos e fenômenos sociais que o circundam. No especial tocante ao tráfico de pessoas, esta acepção – mais próxima à compreensão tida no cotidiano do cidadão médio – , assume grande importância.

De um lado, largas parcelas de vítimas de tráfico de pessoas acabam sendo identificadas com pessoas que já outrora tiveram conhecimento acerca das dinâmicas desta prática delituosa, sendo a familiarização das pessoas com a existência desse crime um passo relevantíssimo na promoção de seu enfrentamento. Algo como viabilizar, pelo acesso à informação, que a vítima em potencial não se torne uma vítima efetiva do tráfico de pessoas. Em outras palavras, o conhecimento da dinâmica do tráfico de pessoas possui grande influência em sua prevenção.

Por outra perspectiva, o acesso à informação guarda relevância na medida em que viabiliza aos sujeitos e entidades da sociedade civil envolvidas no tema conhecer e avaliar as políticas públicas voltadas ao tráfico de pessoas, dando condições de que possam encampar, de forma mais qualificada e eficiente, suas ações de enfrentamento.

Em qualquer que seja sua característica ou finalidade, é certo que o acesso à informação precisa, efetivamente, que tais informações estejam organizadas, sistematizadas e disponíveis em tempo razoável, sempre se utilizando de linguagem adequada e acessível, sob pena de o acesso tornar-se de todo inócuo e inefetivo para os fins esperados.

Ultrapassado essa etapa inicial de conceituação, podemos agora partir para questões mais práticas e próximas à nossa realidade. Iniciemos com o trato do tráfico de pessoas nas políticas públicas brasileiras.

4. Tráfico de pessoas e políticas públicas no Brasil

Os esforços institucionais encampados em sede nacional utilizaram-se do mesmo conceito já consagrado internacionalmente para definir o Tráfico de Pessoas, o que representa um avanço no tratamento da temática.

Em nosso país, o assunto permanecia em situação de grande invisibilidade até o início dos anos 2000. Situações que eventualmente despontavam nos noticiários e no trato policial por vezes eram nomeadas como sendo “tráfico de pessoas”, sem no entanto verificar-se se, tecnicamente, nessa situação se enquadravam.

A atuação das poucas entidades da sociedade civil preocupadas com a questão – e que invariavelmente o faziam de forma marginal aos seus escopos centrais de atuação – se dava ainda de forma voluntarista e com grandes dificuldades, sem amparo em políticas públicas que lhes dessem suporte. O financiamento que poucas delas obtinham vinham de entidades e governos estrangeiros.

Por certo, o firmar de bases do Protocolo de Palermo, em 2000, tornou a realidade do tráfico de pessoas mais visível, chamando à ordem do dia o trato de problema que acabara, por longa data, colocado em segundo plano ou deixado de ser visto através desta lupa.

No caso brasileiro, a primeira iniciativa de maior impacto e abrangência foi a elaboração da Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil – PESTRAF, iniciada em 2000 e com relatório final apresentado no ano de 2002¹⁰. Contando com a participação de uma série de pesquisadores e entidades não governamentais, se propôs a realizar um mapeamento do tráfico de pessoas em todo o país, mas com recorte definido no objeto que compõe seu título. Como comum à época, e exceção feita à pesquisa empreendida na região Centro-Oeste – que teve financiamento público –, a PESTRAF teve amparo técnico e econômico de organizações internacionais, agências e entidades civis estrangeiras, como os POMMAR/USAID, Save The Children Suécia, Organização Internacional do Trabalho, para ficarmos em alguns exemplos.

10-Disponível em: <http://www.namaocerta.org.br/pdf/Pestraf_2002.pdf>

Tais iniciativas, aliadas à crescente exposição midiática concernente ao tema, foram assumindo espaço na plataforma do Governo Federal, que gradativamente firmou, institucionalmente, marcos para o trato do tráfico de pessoas. O primeiro deles foi a internalização do Protocolo de Palermo¹¹. Desde então a abordagem da temática passou a assumir uma feição mais certa e técnica, a denotar a importância do marco legal para o trato do tema.

Também a partir da internalização do Protocolo de Palermo, o tráfico de pessoas passou ser abordado, ainda que com grandes limitações, como objeto de políticas públicas. O seguinte passo foi o estabelecimento de um repertório de princípios e pautas necessárias à condução sistemática dessas políticas, o que ocorreu com a instituição da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas¹². É com a política, por exemplo, que se inaugura a abordagem do tráfico de pessoas a partir do tripé prevenção, repressão e atenção às vítimas.

Uma vez assentados os princípios e nortes para abordagem do tráfico de pessoas, mostrou-se então imprescindível o viabilizar prático destes eixos de atuação. De início, o firmar de projeto¹³ junto ao Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) abre as portas para tanto. Mas a efetiva concretização desse empenho veio com o encampar do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, no ano de 2008¹⁴. Sua conformação teve participação mais presente de entidades da sociedade civil – em que pese tenha sido, de início, confiada a Grupo de Trabalho Interministerial. Assentou-se, com o I Plano, que a prevenção passaria pela redução da condição de vulnerabilidade de grupos sociais particulares, a fomentar seu empoderamento. Já a atenção às vítimas passaria pelo viabilizar o tratamento justo e igualitário às vítimas, inclusive a promover sua reinserção social e acesso à Justiça. Por

11-Ocorrida através do Decreto número 5.017, de 12 de março de 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>

12-Estabelecido pelo Decreto nº 5.948/2006, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5948.htm>

13-Projeto AD/BRA/05/S25.

14-Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID={3867D805-1501-442F-AA30-5576AF745860}&ServiceInstUID={166ABD3B-D529-491E-B238-57F4FB577D50}>>>.

fim, o eixo repressivo estaria assentado na promoção de fiscalização, controle e investigação, para fins de responsabilização dos agentes que cometem o delito.

Após consideradas concluídas as tarefas lançadas com o I Plano, cujo relatório final de atividades data de 2010¹⁵, sinalizou-se a necessidade de traçar novo plano, para colocar em mais avançado patamar as políticas de combate ao tráfico de pessoas.

Elaborado durante o ano de 2011 e concebido no ano seguinte, o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, teve participação muito mais ativa e orgânica dos entes da sociedade civil organizada, inclusive por conta do viabilizar – desde o momento germinal de sua formação – a realização de audiências públicas, convocações para participação e acesso à sociedade civil organizada aos temas a serem tratados¹⁶. Delineou-se, assim, que até o ano de 2016¹⁷ – firmado para a conclusão do II Plano –, serão as linhas operativas:

“Linha operativa 1 - Aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Linha operativa 2 – Integração e fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento e organizações para prestação de serviços necessários ao enfrentamento do tráfico de pessoas.

Linha operativa 3 – Capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

15-Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID={8DC93F59-67C9-4EEC-9B4A-6B0FFBCDEE78}&ServiceInstUID={166ABD3B-D529-491E-B238-57F4FB577D50}>>>.

16-Dentre as recomendações propostas pelo relatório de conclusão do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, destaca-se “que o Comitê Nacional” para elaboração do II Plano “seja composto, paritariamente, por organizações governamentais, representantes da sociedade civil e de organismos internacionais” (cf. BRASIL. *Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, p. 255, disponível em <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID={8DC93F59-67C9-4EEC-9B4A-6B0FFBCDEE78}&ServiceInstUID={166ABD3B-D529-491E-B238-57F4FB577D50}>>>, acessado em 01.04.2015).

17-O tempo exíguo firmado para conclusão do I Plano Nacional foi percebido e destacado nas recomendações firmadas em seu relatório final, a apontar “que o próximo PNETP seja implementado por um período superior a 2 anos, dada a complexidade de seu objeto: o tráfico de pessoas. Para tal, faz-se necessária a definição de processos de monitoramento e modelos de indicadores que acompanhem e avaliem sistematicamente a implementação do Plano” (cf. *Idem, ibidem*).

Linha operativa 4 – Produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas.

Linha operativa 5 – Campanhas e mobilização para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.”¹⁸

Nota-se, pois, que a participação da sociedade civil, desde a conformação da Política Nacional, a passar pelo desenvolvimento dos Planos Nacionais de Enfrentamento, foi gradativamente aumentando, sendo certo que, por origem, tais entidades só tem viabilidade de participação dos Grupos de Trabalho e desenvolvimento na qualidade de convidados. Isso, vale bem dizer, após avaliação por parte dos membros dos Grupos de Trabalho, não existindo concorrência aberta para participação nos espaços.

Dentre as inúmeras perspectivas que a Política e os I e II Planos se propuseram a abordar o tráfico de pessoas, certo é que a produção e disseminação de informação acerca de tal prática sempre estiveram em seus nortes. Este empenho vem a desembocar na proposta da Metodologia Integrada de Coleta e Análise de Dados e Informações sobre Tráfico de Pessoas, um dos desdobramentos do II Plano, que passaremos a abordar a seguir.

5. Acesso à informação e a Metodologia Integrada

A formação de uma Metodologia Integrada de Coleta e Análise de Dados e Informações sobre Tráfico de Pessoas mostrou-se – e ainda se mostra – tarefa de suma importância na construção de políticas de afronta a essa mazela social. Sua principal função seria otimizar o trato de informações pelos entes públicos que lidam diretamente com situações de tráfico de pessoas, bem como a viabilizar o acesso à informação de forma sistematizada à sociedade civil de modo geral. Como bem aponta a apresentação da Metodologia, trata-se essa de:

“uma das principais ferramentas para a implementação de uma política pública é a coleta de dados que, transformados em informação, possam gerar conhecimento

18-BRASIL. *II Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 10-11.

sobre determinado assunto e permitir seu monitoramento, avaliação e aprimoramento.”¹⁹

Como demonstra o trecho, a sistematização dos dados e o acesso à informação são fundamentais para as políticas públicas, e isso não poderia ser distinto naquilo que concerne a temática do tráfico de pessoas. Já na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas firmou-se, em seu art. 8º, “m”, que 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 (...) organizar e integrar os bancos de dados existentes na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas e áreas correlatas”*.

Diante de todos os problemas e fragilidades na sistematização de dados e informações diagnosticadas junto a entes públicos²⁰ - por exemplo, a ausência de uma metodologia específica para tal fim²¹ -, mostrou-se ainda mais urgente a necessidade de condução de articulação dos sistemas de informação – inicialmente de instituições oficiais ligadas à segurança pública e ao judiciário – sobre a temática do tráfico de pessoas.

Lembremos que desde que o Governo Federal iniciou a sinalizar suas preocupações com a temática do tráfico de pessoas a questão do acesso à informação se faz presente. No I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, ao consagrar seu primeiro eixo a prevenção ao tráfico, firmou como *“Prioridade 1: Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas”*.

No mesmo “eixo”, coloca como *“Prioridade 2: Capacitar e formar atores envolvidos direta ou indiretamente com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos”*. Já no que concerne ao seu terceiro “eixo

19-BRASIL. Metodologia Integrada de Coleta e Análise de Dados e Informações sobre Tráfico de Pessoas, 2013, disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos_metodologia/2-metodologia-integrada-de-coleta-de-dados-e-analise-de-dados-e-informacoes-sobre-trafico-de-pes.pdf>, acessado em 30.01.2015, p. 5.

20-E aqui destacamos os resultados do Projeto de Cooperação Técnica BRA/11/X63, firmado pela Secretaria Nacional de Justiça, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime e a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério de Relações Exteriores.

21-BRASIL. Relatório nacional sobre tráfico de pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Publicacao_diagnostico_ETP.pdf>, p. 15.

estratégico” – a repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores –, apontou como “*Prioridade 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*”.

Ainda que aos olhos do Governo Federal possa ser feita a leitura de que houve o “*encerramento*” do I Plano – isso por findo o prazo para sua conclusão –, é certo que sua abordagem deve ser feita enquanto um processo, este ainda em curso, cuja continuidade se faz necessária. Sobretudo por as tarefas primeiras do I Plano não terem sido alcançadas na plenitude. É bem verdade que a ausência de informações – exceção feita ao relatório final – tornadas públicas pelos mecanismos de transparência ativa inviabiliza a verificação se os objetivos do I Plano foram efetivamente cumpridos.

Notemos, por exemplo, a existência de banco de dados anunciado como resultado das atividades do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de São Paulo (NETP-SP)²², que os dados não se encontram disponíveis para acesso público.

Outra questão que pode ser mencionada a título de exemplo é a carência de dados acerca das vítimas de tráfico de pessoas. Pode-se notar, por certo, que informações elementares acerca das vítimas – consolidadas de formas e metodologias distintas – acabam despontando do relatório, sem que haja qualquer preocupação metodológica de identificação se casos idênticos contam múltiplos registros, ou se as situações ali evidenciadas, de fato, são casos de tráfico de pessoas.

A situação é alarmante, chegando ao ponto de tomarmos contato – isso através do relato da professora Estela Márcia Scandola – que mesmo havendo preocupação em identificação de casos por parte dos agentes públicos que invariavelmente tem maior contato com vítimas do tráfico de pessoas – agentes de saúde, segurança pública, assistência social etc –, por vezes os relatos impressionistas não se revelam, efetivamente, em casos típicos de tráfico, mas sim em práticas assemelhadas.

Nessa perspectiva, a linha operativa 3 do II Plano, que aponta a necessidade de capacitação de servidores, é fundamental. Em nossa pesquisa, a Artigo

22-BRASIL. *Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, Op. Cit., p. 143.

19, utilizando-se dos mecanismos previstos na Lei de Acesso à Informação, enviou um pedido de informação ao Ministério Público Federal questionando acerca da capacitação de seus servidores no tocante ao tráfico de pessoas. A resposta, obtida após recurso, informa que “o último evento realizado na PR/SP abordando o tema 'Tráfico de Pessoas' foi em 2009 e não tem previsão de acontecer outro sobre o mesmo tema nos próximos meses”, bem como de que “trata-se de evento que não é realizado de forma periódica, não possuindo uma frequência e realizado por meio de palestra com cartazes, lista de presença, emissão de certificado e gravação em vídeo”²³.

Cabe salientar também que o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas mostra grande preocupação com o monitorar, produzir e divulgar informações acerca do tráfico. Ressaltamos, aliás, que uma das cinco “linhas operativas” deste Plano versa exclusivamente acerca da “*Produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas*”.

Podemos dizer, assim, que o II Plano promoveu salto relevante nessa âmbito, não para a superação dos alicerces fundamentais firmados no I Plano, mas para o refinar de nortes das políticas públicas voltadas ao tráfico de pessoas. Um desses novos objetivos, inscritos na “*Atividade 4.C*” do II Plano foi, justamente, a criação da referida Metodologia Integrada²⁴. Reafirmando o conceito de tráfico de pessoas já consagrado em normativas internacionais e pátrias²⁵, esta afirma-se enquanto

“um método dialogável e integrado de coleta e análise de estatísticas sobre o tráfico de pessoas a ser implementado por órgãos do sistema de segurança pública e justiça criminal e por algumas instituições da rede de atendimento às vítimas”²⁶

23-Resposta à manifestação n. 20150013985, disponível em: <<http://artigo19.org/trafico/atividades>>

24-“Atividade 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.” BRASIL, II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p.22.

25-BRASIL. *Metodologia Integrada de Coleta e Análise de Dados e Informações sobre Tráfico de Pessoas*, Op. Cit., p.21.

26-*Idem*, p.12.

Foi esta viabilizada pelo Grupo de Trabalho²⁷ que contou com a participação da Secretaria Nacional de Justiça, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento Penitenciário Nacional, do Departamento de Polícia Federal, e da Defensoria Pública da União, todos do Ministério da Justiça; do Departamento da Polícia Rodoviária, da Secretaria de Direitos Humanos, da Secretaria de Políticas para as Mulheres, ambas da Presidência da República; do Ministério do Trabalho e Emprego; do Conselho Nacional de Justiça; do Conselho Nacional do Ministério Público; do Ministério Público Federal; isso para além da UNODC e da OIT, como membros convidados permanentes.

Justificou-se a criação de tal metodologia no intuito de “*possibilitar o conhecimento sobre a realidade dos dados de tráfico internacional e interno de pessoas no Brasil e a formulação de políticas públicas mais adequadas e responsivas ao fenômeno*”²⁸, tendo por “*objetivo geral*” a “*coleta de dados (estatísticas criminais) para a produção de conhecimento sobre o tráfico internacional e interno de pessoas no Brasil e a formulação de políticas públicas mais adequadas à realidade*”²⁹, destrinchados em uma série de “*objetivos específicos*”, que ora enunciamos:

- a) Orientar o registro, a coleta e a troca de dados entre as instituições, possibilitando o diálogo entre as diversas fontes de dados do Sistema de Segurança Pública, Justiça Criminal e de algumas instituições da rede de atendimento às vítimas;
- b) Possibilitar a análise conjunta e a comparação dos dados e informações existentes sobre tráfico de pessoas;
- c) Permitir a confiabilidade e a representatividade desses dados;
- d) Produzir indicadores nacionais sobre o fenômeno do tráfico de pessoas;
- e) Priorizar os principais aspectos a serem observados (categorias e variáveis) pelas distintas instituições que coletam informações sobre tráfico de pessoas.”³⁰

27-Instituído pela Portaria n. 155 de 5 de outubro de 2012 da Secretaria Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos_metodologia/portaria-no-155-gt-metodologia-dados.pdf>.

28-*Idem*, p.13.

29-*Idem*, p.20.

30-*Idem*, *ibidem*.

Esses objetos específicos se concretizam, sobremaneira, ao viabilizar a inserção de rotinas relacionadas ao tráfico de pessoas em boletins de ocorrência e em fichas de atendimentos destinadas aos serviços de saúde, alguns dos canais de publicização de tais condutas criminais, a minorar a subnotificação dos casos e omissão de informações em estatística³¹. Paralelamente, esses objetivos vem a viabilizar também a assimilação de informações colhidas pelos mais diversos serviços públicos pelos órgãos de repressão.

Vale dizer que a referida Metodologia, em que pese dê prevalência no momento aos dados e informações obtidos em sede de procedimentos criminais, aponta como uma das *“fontes dos dados e informação sobre tráfico de pessoas” “todas as instituições que possam oferecer dados sobre o fenômeno e que trabalham na identificação, assistência e proteção das vítimas, incluindo (...) [a] rede de atendimento às vítimas (oficiais e da sociedade civil organizada)”*³², destacando também que

“o tráfico de pessoas é um crime subnotificado e por vezes as instituições de assistência (públicas ou privadas) têm mais acesso às vítimas e aos casos de tráfico de pessoas por razões tais como a credibilidade que a população tem nestas instituições e o receio que elas têm de procurar a polícia. Portanto, as agências e instituições que poderiam ou deveriam registrar e coletar dados e fornecer informação confiável sobre tráfico de pessoas são normalmente órgãos públicos ou organizações privadas (registradas) que trabalham na identificação, assistência e proteção das vítimas”³³

A valorização e reconhecimento do papel de instituições da sociedade civil organizada perpassa outros pontos do documento³⁴, e em que pese, por ora, a aplicação da Metodologia se reserve à prevalência de dados do âmbito penal, há

31-Interessante destacar que antes mesmo da afirmação da Metodologia Integrada enquanto prioridade, a Defensoria Pública da União, por iniciativa da Defensora Daniela Muscari Scacchetti – envolvida pessoalmente com a temática – criou rotina para fins de classificação dos processos de assistência judiciária (PAJ).

32-BRASIL, Metodologia Integrada de Coleta e Análise de Dados e Informações sobre Tráfico de Pessoas, Op. Cit., p.21.

33-Idem, p. 26.

34-BRASIL, Metodologia Integrada de Coleta e Análise de Dados e Informações sobre Tráfico de Pessoas, Op. Cit., p. 35.

previsão que nas próximas fases de aplicação desta possam não só as entidades da sociedade civil fornecer tais informações ao banco de dados unificado, como também destes se utilizar.

As informações, a serem mantidas em repositório nacional, serão mantidas pelo Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Portal SINESP).

É certo, ainda, que há compromisso de que “*as instituições que compõem esta metodologia*”³⁵ devem “*enviar anualmente para o Ministério da Justiça relatório consolidado dos dados e ida informação registrada ou coletada de acordo com as categorias e variáveis definidas pelo Grupo de Trabalho*”, isso “*independentemente da alimentação rotineira dos dados em sistemas próprios e/ou via SINESP*”. Tudo a fim de viabilizar que o Ministério da Justiça analise e divulgue esses dados anualmente, após validação e compilação, o que até o momento não se concretizou. Vale lembrar que a Metodologia entrou em vigor em 05 de outubro de 2012.

Até o momento não existem dados divulgados se utilizando destes campos referenciais em documentos de atendimento pelos órgãos de repressão e saúde públicas. Da mesma sorte, não foram tornados públicos os calendários de implementação, ampliação de acesso e alimentação, bem como de divulgação de resultados – ainda que preliminares – com o uso da Metodologia. O relatório de dados sobre tráfico de pessoas de 2012³⁶ em diversos de seus itens aponta que, para sua consolidação, a Metodologia ainda não fora utilizada, estando esta em implantação. Nenhum dos entrevistados pode, mesmo informalmente, trazer informações a esse respeito.

6. Um problema concreto: mulheres traficadas para fins de exploração sexual

Do abstrato ao concreto, abordemos um problema cotidiano: o tráfico de pessoas do gênero feminino para fins de exploração sexual.

35-São elas aquelas nominadas na Portaria n. 155, de 5 de outubro de 2012, já anunciadas acima.

36-BRASIL. Relatório nacional sobre tráfico de pessoas: dados de 2012. Disponível em <<http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/2RelatorioNacionalSobreTraficodePessoasnoBrasil.pdf>>.

Se é bem sabido, como já mencionamos, que a vulnerabilidade sócio-econômica é pedra de toque para compreensão do tráfico de pessoas contemporâneo, servindo de abertura para que a pessoa se sujeite à ação inescrupulosa dos traficantes, também certo é que a mulher, na sociedade contemporânea, encontra-se em condição mais suscetível a se tornar vítima de tal crime.

A colocação vem amparada por motivações diversas, inclusive estatísticas³⁷. Primeiramente, temos que considerar que o arranjo social capitalista se ampara na opressão de gênero não por razões naturais ou ideais. O machismo, na realidade, afirma-se histórica e politicamente como forma de dominação e opressão, perpassando as mais diversas localidades e momentos, assumindo no bojo capitalismo papel estrutural e estruturante da sociedade.

Em segundo lugar, temos também que levar em conta que historicamente a preocupação no trato do tráfico de pessoas envolvendo mulheres, e com fim específico de exploração sexual, decorre de dois fatos: a tipificação penal no Brasil, até 2005, dar conta do crime de tráfico de pessoas apenas quando envolvia uma mulher como sujeito passivo; bem como pelo fato de serem os mais volumosos e gritantes casos aqueles envolvendo mulheres, para fins de exploração sexual.

O ponto, bem vale ressaltar, trouxe aprofundado debate de ordem conceitual na reunião realizada pela Artigo 19 em fevereiro de 2015, isso por conta de passagem do relatório preliminar de debate fazer constar o termo “tráfico de mulheres”, utilizado enquanto síntese da ideia de tráfico de pessoas do gênero feminino. E o rechaço ao termo é de todo justificado, sobretudo quando levamos em conta esse resgate histórico de que o tráfico de pessoas era tipificado penalmente no país apenas quando mulheres eram suas vítimas, sendo certo que, ainda hoje, os arts. 231 e 231-A, do Código Penal, inscrevem-se em capítulo que, ordinariamente, está associado à crimes que visam proteger o bem jurídico da liberdade sexual.

37-Ainda que em diversos pontos do relatório haja menção e amparo na PESTRAF – que teve por foco abordar o tráfico de pessoas envolvendo mulheres, crianças e adolescentes –, é certo que nesse sentido aponta o “Relatório nacional sobre tráfico de pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011”, último documento estatístico consolidado e fruto do Projeto de cooperação BRA/X63 firmado entre a Secretaria Nacional de Justiça e o UNODC. Disponível em <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Publicacao_diagnostico_ETP.pdf>, p.19, acesso em 23.03.2015.

É certo que a primeira geração de militantes envolvidos na questão do tráfico de pessoas no país – isso entre os anos 1980 e 1990 – se ampararam largamente em reportagens midiáticas em jornais e na TV para que pudessem mapear os casos envolvendo tráfico de pessoas, haja vista que o trato da questão pelos órgãos públicos ainda era incipiente e o diagnóstico dos casos ainda se fazia de forma rudimentar.

Não a toa o interesse internacional em tratar do assunto, tendo ensejado o imenso trabalho de referência – que ainda hoje assim se afirma, mesmo passado mais de uma década de sua publicação – que foi a PESTRAF.

Isso, é claro, sem falar de elementos de ordem moral que fazem levar os olhos ao trato do assunto com mais rigor e preocupação que outras situações de tráfico de pessoas.

Por fim, há de se ressaltar que os mais recentes dados divulgados, que supostamente já teriam sido obtidos com a utilização da Metodologia Integrada, mesmo de que forma germinal, apontam que *“a vítima desse tipo de crime normalmente é mulher, jovem (até 29 anos), negra, de baixo poder aquisitivo e mãe solteira”*³⁸. Não há notícia, porém, de relatório de onde imanam tais informações, quanto menos divulgação dos dados brutos, tendo sido este um dos pontos que maior angústia e preocupação despontaram nas discussões com especialistas e entidades da sociedade civil acerca da temática. Tal situação foi amplamente debatida na reunião citada anteriormente, em que as entidades da sociedade civil presentes, em unanimidade, também demonstraram desconhecimento e espanto quanto à falta de informações acerca das bases informacionais em que se firmam estas conclusões estatísticas lançadas pelo Ministério da Justiça.

A ausência de informações fornecidas a partir da aplicação da Metodologia Integrada, bem como de relatórios derivados dos dados obtidos com seu uso, impossibilita a avaliação dos avanços da política inscrita no II Plano.

Diversas entidades atuam especificamente no enfrentamento, prevenção, estudo e amparo de vítimas do tráfico de pessoas, com enfoque no trato de mulheres. Esperamos que com as próximas fases de aplicação da Metodologia Integrada, possam

38-BRASIL, “Metodologia integrada vai gerar dados confiáveis sobre tráfico de pessoas“, Disponível em [<http://www.justica.gov.br/noticias/metodologia-integrada-vai-gerar-dados-confiaveis-sobre-traffic-de-pessoas>], acessado em 01.02.2015.

estas entidades do terceiro setor também se municiar de informações – para além de alimentar os bancos de dados já criados para tal fim. Sem ter acesso as informações, essas organizações tem seu papel comprometido na elaboração das políticas públicas que visam, se não extirpar, minorar sensivelmente a exposição de seres humanos a esse mal. Os resultados das entrevistas, das reuniões e da pesquisa demonstram que os meios da transparência ativa por vezes não dão conta às necessidades da sociedade civil organizada, e que os instrumentos para viabilizar a transparência passiva são pouco utilizados e conhecidos, até mesmo por pesquisadores envolvidos com a temática. Falta portanto, um fortalecimento do acesso à informação sobre a temática que transpasse os escritos formais dos Planos para a realidade das organizações e pesquisadores.

7. Conclusão e recomendações

Após realizarmos o acompanhamento das reuniões com representantes da sociedade civil, a realização de entrevistas com ativistas na área do enfrentamento ao tráfico de pessoas e realizarmos alguns pedidos de informações, podemos chegar a algumas conclusões:

i) o tráfico de pessoas permanece como problema latente na sociedade brasileira, em que pese os crescentes esforços do poder público e da sociedade civil organizada para sua erradicação;

ii) a subnotificação ainda é marca do crime, seja pela falta de percepção da vítima enquanto tal, seja pelo despreparo dos agentes públicos de segurança, saúde, assistência social e outros no trato de vítimas;

iii) que os mecanismos de acesso à informação – sobretudo a afirmação da transparência passiva – ainda são parcamente utilizados por entidades da sociedade civil empenhadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas;

iv) as informações concernentes às rotas de tráfico e estatísticas concernentes aos casos de tráfico de pessoas tem divulgação viabilizada em lapsos temporais muito alongados, dificultando o acompanhamento da implementação das políticas públicas atinentes ao tema;

Diante desse cenário, sugerimos as seguintes recomendações:

i) seja divulgado pelo Governo Federal, de forma ampla, informações sobre aspectos tidos por cumpridos do I Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas,

ii) seja divulgado pelo Governo do Estado de São Paulo as informações concernentes ao Banco de Dados anunciado pelo NETP-SP, no relatório final do I Plano;

iii) considerando o período mais alongado para o término do II Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, sejam fornecidos relatórios parciais, em interstício mais breve, do que o esperado relatório final, a advir após 2016;

iv) que sejam divulgadas de forma mais ampla as ações de enfrentamento e os mecanismos de prevenção do Tráfico de Pessoas decorrentes do II Plano;

v) sejam divulgadas informações, apontando região e município, em que ocorreram os casos de tráfico de pessoas já identificados após a implementação da Metodologia Integrada;

vi) sejam divulgadas informações, com distinção de gênero, idade, orientação sexual e raça, concernentes às vítimas de tráfico de pessoas identificadas a partir da implementação da Metodologia Integrada;

vii) sejam divulgados os cronogramas concernentes à aplicação da Metodologia Integrada na uniformização dos boletins de ocorrência;

viii) sejam divulgados os cronogramas concernentes à aplicação da Metodologia Integrada em setores não atinentes à segurança pública.

ix) sejam divulgados pelo Ministério da Justiça os dados e informações obtidos pelos órgãos comprometidos com o uso da Metodologia Integrada e no fomento do Repositório Nacional de informações sobre tráfico de pessoas, com recorte anual, na forma do compromisso firmado na Portaria SNJ/SENASP n. 155, de 5 de outubro de 2012;