

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

THIAGO PEREIRA LIMA

GÊNERO, TRÁFICO SEXUAL DE MULHERES E POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise da experiência da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR)

São Luís
2017

THIAGO PEREIRA LIMA

GÊNERO, TRÁFICO SEXUAL DE MULHERES E POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise da experiência da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lourdes de Maria Leitão Nunes Rocha

São Luís
2017

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Pereira Lima, Thiago.

GÊNERO, TRÁFICO SEXUAL DE MULHERES E POLÍTICAS
PUBLICAS: : uma análise da experiência da Secretaria de
Políticas para as Mulheres da Presidência da República
SPM/PR / Thiago Pereira Lima. - 2017.
250 f.

Orientador(a): Lourdes de Maria Leitão Nunes Rocha.
Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em
Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão,
São Luís, 2017.

1. Gênero. 2. Políticas Públicas. 3. Tráfico Sexual
de Mulheres. I. Leitão Nunes Rocha, Lourdes de Maria. II.
Título.

THIAGO PEREIRA LIMA

GÊNERO, TRÁFICO SEXUAL DE MULHERES E POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise da experiência da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Aprovada em / /

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Lourdes de Maria Leitão Nunes Rocha (Orientadora)
Doutora em Políticas Públicas - UFMA

Prof^o Dr. Marcel Theodoor Hazeu
Doutor em Desenvolvimento socioambiental - UFPA

Prof^o Dr. Igor Bergamo Anjos Gomes
Doutor em Ciências Sociais - UFMA

Prof.^a Dr.^a Maria Mary Ferreira
Doutora em Sociologia - UFMA

Prof.^a Dr.^a Silvane Magali Vale Nascimento
Doutora em Políticas Públicas - UFMA

Às *pessoas* que estão/estiveram em situação de tráfico. Sim, há essa situação no Brasil e no mundo, situação de tráfico de crianças, adolescentes, mulheres e homens (sejam lésbicas, gays ou transexuais), que não pode ser relativizada.

AGRADECIMENTOS

À minha querida Professora Lourdes Leitão Nunes Rocha, muito paciente, amorosa e educada. Obrigado por ter tirado parte do seu precioso tempo para o processo de orientação. Guardo todos os ensinamentos no campo do feminismo e dos estudos de gênero, e sua referência ética na gestão pública.

Ao Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Relações de Gênero, Étnico-Raciais, Geracional, Mulheres e Feminismos (GERAMUS), pelo acolhimento, amizades e trocas de conhecimentos. Meu carinho às coordenadoras do Grupo, Professora Marly Dias, Silse Lemos e Silvane Magali Vale Nascimento. À Tia Terezinha Moreira Lima (in memoriam), referência na minha família e no Serviço Social maranhense e brasileiro.

Às minhas professoras e meus professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas que ministraram disciplinas: Maria Ozanira Silva e Silva, Franci Cardoso, Josefa Batista Lopes, Benjamim Alvino de Mesquita, Cláudia Gonçalves, Elizabeth Maria Bezerra Coelho, Ilse Gomes, Joana Coutinho, José de Ribamar Sá Silva, fundamentais em meu processo de formação.

Às Professoras Silvane Magali e Maria Mary Ferreira, pela amizade, compreensão e por todas as críticas durante a qualificação.

Ao Professor Marcel Theodoor Hazeu, amigo e professor, pelo diálogo, críticas e orientação.

Ao professor e meu amigo Igor Bergamo Anjos Gomes, amigo fiel de longas datas. Sou eternamente grato pela amizade e encorajamento. Você é uma referência, irmão e amigo.

À amiga Fernanda de Cássia Gomes, sempre disposta a ouvir as minhas angústias nesse dolorido processo de construção do texto.

À minha amiga Estela Márcia Rondina Scandola, do Estado do Mato Grosso do Sul, feminista e grande estudiosa brasileira do tráfico de pessoas, com quem também pude dialogar e problematizar questões.

À Coordenação do Curso de Ciências Humanas da UFMA, do Campus de São Bernardo, pelo estímulo à qualificação do seu quadro de professores.

Aos colegas da turma de Doutorado: Felipe Macedo de Holanda, Claudia Maria da Costa Archer, Ramon Luís de Santana Alcântara, Christian Burle de Oliveira, Amilton Carlos Camargo e Raimundo Edson Pinto Botelho.

Agradeço a minha amada mãe, Maria dos Santos Pereira Lima, matriarca da minha casa, grande estimuladora e sempre referência da minha vida. Ela sabe que a amo profundamente. Ao meu querido pai, Wilson Moreira Lima (in memoriam), homem honrado, simples e trabalhador. Que eu leve este exemplo até o meu último suspiro. Chego até aqui por conta da minha formação espiritual e educacional que tive na minha vida.

À minha irmã Natália Pereira Lima, minha única e verdadeira irmã. Sangue do meu sangue. Um beijo no coração.

Embora o trabalho científico seja um ato racional, as pessoas sempre agradecem a Deus no encerrar de uma fase. Parece clichê. Mas eu irei reproduzir esse clichê, agradecendo SIM ao Senhor Deus, que é digno de receber a honra, a glória, que é maravilhoso, soberano e conhecedor mais profundo do coração. Obrigado Senhor, pela tua visita diária e constante em minh'alma, minha inspiração para viver, que me dá fôlego de vida. Louvado seja Seu nome para todo sempre.

Encerro esta tese num momento complicado do país e também muito triste por ter vivenciado um golpe de Estado. Agradeço aos/às meus/minhas amigos/amigas de luta, do campo da esquerda, que me ensinaram no processo de militância, a encontrar forças e renovar minhas esperanças, em momentos tão tenebrosos.

*O gênero constrói a política e a política
constrói o gênero.*

Joan Scott, 1995, Historiadora
Estadunidense.

RESUMO

O tráfico sexual de mulheres apresenta-se como uma prática que ocorre em diversos países, em diferentes escalas e dinâmicas. O debate sobre as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico ganha força no final do século XX, com 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 – o Protocolo de Palermo* (2000). O Brasil é influenciado pelo *Protocolo de Palermo* e constrói a *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (2006), o *I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (2008) e o *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (2013). A tese problematiza os pressupostos que fundamentam os dispositivos legais nacionais e supranacionais, bem como as políticas públicas brasileiras de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres, levando em consideração como a perspectiva de gênero é construída no debate. Para tanto, tomo como referência, os documentos internacionais que o Brasil foi signatário ao longo do século XX, o *Protocolo de Palermo* (2000), as políticas brasileiras desenvolvidas na primeira década do século XXI, a partir da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, do *I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e do *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, bem como entrevistas com organismos oficiais como a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/PR), Ministério da Justiça (MJ) e a Secretaria de Direitos Humanos (SEDH). Analiso o discurso e as ações desenvolvidas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), criada em 2003, no âmbito do governo federal, para desenvolver políticas de Estado, visando o enfrentamento à violência contra as mulheres. Com base no material empírico e na perspectiva teórica dos estudos feministas e de gênero, argumento que as políticas públicas apresentam uma perspectiva *generificada*, limitada às mulheres, e não uma perspectiva relacional; há um discurso e ações generalizantes que não acampam o complexo campo do gênero, conforme mostram os relatórios oficiais e as entrevistas realizadas junto aos organismos. O discurso e as ações de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres reproduzem a linha internacional, considerando o tráfico dentro das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres. A política pública realiza movimentos de essencialização, produzindo efeitos ambíguos, pois ao mesmo tempo, atende às necessidades de segmentos vulneráveis, como as mulheres e, por outro lado, não contempla a pluralidade.

Palavras-chave: Gênero. Tráfico Sexual de Mulheres. Políticas Públicas

ABSTRACT

The women's sexual traffic presents as one practice that occurs in several countries, in different scales and dynamics. The debate about public policies of traffic's fighting emerge in the end of 20's century, with the Additional Protocol to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime related to the prevention, repression and punishment of Trafficking Persons, in special Women and Children - the Palermo Protocol (2000). Brazil has been influenced by the Palermo Protocol and builds the National Policy in Fighting the Traffic of People (2006), the 1st National Plan in Fighting the Traffic of People (2008) and the 2nd National Plan in Fighting the Traffic of People (2013). The thesis argues the assumptions that demonstrates the national and supranational legal devices, as well as the Brazilian public policies in fighting the women's sexual traffic, taking into account as the perspective of gender that has been built on debate. Therefore, taking as reference, the international documents that Brazil was signatory over 20's century, the Palermo Protocol (2000), the Brazilian policies developed in the first decade of 21's century, from the National Policy in Fighting the Traffic of People, the 1st National Plan in Fighting the Traffic of People and the 2nd National Plan in Fighting the Traffic of People, as well as interviews with official policies as the Women's Secretariat of Policies (SPM/PR) and Ministry of Justice (MJ) and the Human Rights Secretariat (SEDH). I analyze the speech and actions developed by the Women's Secretariat of Policies of the Presidency of the Republic (SPM/PR), created in 2003, on the scope of Federal Government to develop state's policies to reach the fighting related to the violence against women. According with the empirical datas and in a theoretical perspective in gender studies, I argue that public policies presents a gender perspective, limited to women and not in a relational perspective; there is a speech and generalized actions that don't meet the complex field of gender, according it shows the official reports and the interviews made with the competent bodies. The speech and the actions in fighting the women's sexual traffic reproduces the international line and considering the traffic inside the actions in fighting the violence against women. The public policy creates movements of essentials, producing ambiguous effects, due to the same time, it meets the needs of vulnerable segments, as women, and in the other side, it doesn't meets the plurality.

Keywords: Gender, Women's Sexual Traffic, Public Policies.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Documentos produzidos pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).....	30
Quadro 2	Principais instrumentos internacionais assinados pelo Brasil.....	65
Quadro 3	Quadro resumo da <i>Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas</i>	87
Quadro 4	Metas do <i>Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres</i> (2010).....	142
Quadro 5	Ações a serem desenvolvidas no <i>Plano Nacional de Políticas para as Mulheres</i> (2013 -2015).....	143
Quadro 6	Ações previstas no <i>II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres</i>	146
Quadro 7	Serviços sociais oferecidos às mulheres em situação de tráfico através da Rede Especializada de atendimento à Mulher no Brasil	148

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1	Campanha antitráfico produzida pelo Ministério da Justiça, Governo Federal	104
Imagem 2	Campanha antitráfico produzida pelo Ministério da Justiça, associando tráfico com exploração sexual.....	105
Imagem 3	Campanha antitráfico produzida pelo Ministério da Justiça, associando tráfico com exploração sexual.....	105
Imagem 4	Campanha antitráfico produzida pelo Ministério da Justiça, associando liberdade de viajar com a possibilidade de concretização do tráfico.....	106
Imagem 5	Campanha antitráfico do Ministério da Justiça, que mostra que as oportunidades no exterior são vistas como um perigo para o viajante.....	107
Imagem 6	Campanha antitráfico produzida pelo Ministério da Justiça.....	108
Imagem 7	Centros de Atendimento às Mulheres que trabalham no enfrentamento à violência e ao tráfico de mulheres, segundo informações da SPM/PR.....	124
Imagem 8	Campanha da SPM/PR.....	126
Imagem 9	Campanha da SPM/PR.....	126
Imagem 10	Reportagem sobre o tráfico de pessoas, do ano de 2009.....	130

LISTA DE SIGLAS

ASBRAD	- Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude
CATW	- Coalition Against Trafficking in Women
CEDAW	- Convenção para a Eliminação de todas as formas de discriminação contra as Mulheres
CNBB	- Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
CONATRAP	- Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
CRAS	- Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	- Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CPB	- Código Penal Brasileiro
GAATW	- Global Alliance Against Traffic in Women
GERAMUS	- Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Relações de Gênero, Étnico-Raciais, Geracional, Mulheres e Feminismos
GTI	- Grupo de Trabalho Interministerial
FUNAI	- Fundação Nacional do Índio
MAPA	- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MJ	- Ministério da Justiça
MRE	- Ministério das Relações Exteriores
MS	- Ministério da Saúde
MTE	- Ministério do Trabalho e Emprego
MPF	- Ministério Público Federal
MPT	- Ministério Público do Trabalho
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NETP	- Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
OIGS	- Organizações Intergovernamentais
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAIF	- Programa de Atendimento Integral à Família
PESTRAF	- Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil
PF	- Polícia Federal

PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNETP	- Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PRONASCI	- Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PPAs	- Planos Plurianuais
PT	- Partido dos Trabalhadores
SEDH	- Secretaria de Direitos Humanos
SEDIHPOP	- Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular
SEMU	- Secretaria de Estado da Mulher
SEPPIR	- Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SPM/PR	- Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
UFMA	- Universidade Federal do Maranhão
UNODC	- Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	O processo de construção do objeto de investigação: percalços na pesquisa sobre tráfico sexual de mulheres	18
1.2	O percurso teórico-metodológico e a opção pelos estudos feministas e de gênero	25
2	FEMINISMOS, GÊNERO, POLÍTICAS PÚBLICAS E TRÁFICO SEXUAL DE MULHERES	42
2.1	Os estudos feministas e de gênero na compreensão das políticas públicas	42
2.2	<i>Tráfico sexual de mulheres e as estratégias de enfrentamento:</i> a perspectiva dos estudos feministas e de <i>gênero</i>	54
3	O DEBATE POLÍTICO INTERNACIONAL SOBRE O TRÁFICO SEXUAL DE MULHERES NO SÉCULO XX	65
4	ESTADO BRASILEIRO, POLÍTICAS PÚBLICAS E TRÁFICO SEXUAL DE MULHERES: <i>A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas</i>	81
4.1	<i>O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas</i>	91
4.2	<i>O II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas</i>	95
4.3	<i>Qual o gênero da Política e dos Planos?</i>	98
5	A SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SPM/PR) E O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO SEXUAL DE MULHERES: Políticas públicas na perspectiva de gênero?.....	114
5.1	A influência do debate internacional e a concepção hegemônica de tráfico	117
5.2	O enfrentamento à violência contra as mulheres, a transversalidade e o significado do gênero nas políticas públicas de tráfico sexual: políticas, planos e programas.....	132
6	À GUIA DE CONCLUSÃO: os sentidos do gênero nas políticas de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres	156

REFERÊNCIAS	165
APÊNDICES.....	173
ANEXOS.....	202

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, no decorrer do século XX, a ideia de *tráfico de mulheres*¹ ganha espaço nos instrumentos legais. Em especial na primeira década do século XXI, tem-se multiplicado ações, mensagens e propagandas alusivas ao chamado *tráfico de mulheres*, assim como o aumento do número de intervenções do Estado, visando o *enfrentamento*². Nesse contexto, Piscitelli e Vasconcelos (2008, p.10) afirmam que houve a ampliação do engajamento na luta contra o *tráfico de mulheres*, assim como das reflexões críticas que têm apontado impasses na delimitação do problema, na produção do conhecimento e nas formas de enfrentamento.

A concepção de *tráfico de mulheres* não é recente, pois se apresenta como uma construção histórica do século XIX, estendendo-se pelo século XX, com a designação *tráfico de pessoas*, sendo vista, a partir da ótica do Estado, como uma prática que ocorre em diversos países, em diferentes escalas, contextos e dinâmicas históricas, atingindo diversos sujeitos e sujeitas³ vistos/as como *traficados/traficadas*. Historicamente, as mulheres são mais visibilizadas no contexto desta atividade.

No final do século XX, o *tráfico de pessoas*, em seu sentido mais amplo, entra na pauta pública, abarcando o mercado do sexo, o trabalho forçado, a escravidão e a remoção de órgãos. Na atualidade, há uma rede polissêmica de enunciados oficiais sobre *tráfico*, que de acordo com os documentos internacionais e nacionais⁴ é visto como uma agressão aos direitos humanos e se expressa em atividades comerciais - prostituição, turismo sexual e pornografia; trabalho forçado e escravo na agricultura, na pesca, nos serviços domésticos e na indústria; além da doação e extração de órgãos. Além disso, não atingem exclusivamente mulheres.

¹ Coloco em itálico as categorias teóricas, o título dos documentos oficiais, bem como as expressões nativas presentes no discurso do Estado, buscando problematizar a natureza e os sentidos.

² Posteriormente, mapeio e analiso algumas das formas como o Estado Brasileiro tem visto o chamado *tráfico de mulheres*. Estas ações são vistas como *enfrentamento*, segundo o discurso oficial.

³ A utilização do termo *sujeitas* indica não somente uma simples mudança de léxico, porém expressa meu posicionamento de que há diversas identidades de gênero que estão envolvidas na dinâmica do tráfico e na discussão sobre as políticas públicas. A categoria *gênero* atravessa a discussão do tráfico de pessoas, tanto no âmbito acadêmico quanto das políticas públicas. Ver a ampla discussão sobre as questões de gênero em Scott (1990), Butler (2003) e Lauretis (1994), autoras usadas neste trabalho.

⁴ Como marcos de uma configuração legal, conceitual e política na contemporaneidade, na temática internacional do tráfico de pessoas, têm-se o *Protocolo de Palermo*, do ano de 2004; no caso do Brasil, tem-se a *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, de 2006. Abordo o significado destas normativas no decorrer desta pesquisa.

Na primeira década do século XXI, há um aumento significativo do número de pesquisas nacionais sobre a temática⁵. Dados apontam que grande parte das consideradas vítimas é composta por mulheres e crianças. No caso das crianças muitas são forçadas, vendidas à escravidão sexual por famílias pobres e raptadas para exploração. Quanto às mulheres, constituem, segundo as pesquisas, o maior contingente de vítimas com vistas à prostituição sexual. No caso específico do Brasil, a maior parte das vítimas são crianças, adolescentes e homens e mulheres negros. Aproximadamente 43 % do total de casos de tráfico do mundo são para fins de exploração sexual e são as mulheres as mais atingidas⁶ (98 %) (OLIVEIRA; FARIA, 2008, p. 49).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) afirma que quase 1 milhão de pessoas são traficadas no mundo anualmente com a finalidade de exploração sexual. A atividade movimenta 32 bilhões de dólares por ano, e é apontada como uma das atividades criminosas mais lucrativas na contemporaneidade (BRASIL, 2006). Reafirmando estes dados, a Organização das Nações Unidas (ONU) afirma que desse valor, 85% provêm da exploração sexual.

Na visão de Quaglia (2008, p. 39-40) o *tráfico de pessoas* é uma forma de escravidão econômica e social, que se tornou um mercado mundial e lucrativo, controlado por organizações criminosas. Segundo o autor, o lucro da atividade gira em torno de 7 bilhões de dólares por ano. Um dos motivos são as novas tecnologias eletrônicas, que facilitam a expansão de redes da atividade, assim como o processo de globalização nos anos 60 do século XX com o intensificado fluxo de informações, capital e indivíduos, o que facilitou o recrudescimento.

O *tráfico de pessoas* expressa as ambivalências da contemporaneidade na medida em que as crescentes legislações têm conferido um aumento de garantia de direitos de liberdade, de autodeterminação dos povos e afirmação de direitos humanos e, por outro lado, a atividade tem crescido no mundo e se tornado a preocupação dos governos, especialmente dos países da Europa e Estados Unidos (MACHADO, 2010).

⁵ Como exemplo, cito a “Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil” coordenada por Maria Lúcia P. Leal e Maria de Fátima P. Leal. In: LEAL, Maria Lúcia P. e LEAL, Maria de Fátima P. **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil**. Brasília: PESTRAF/ CECRIA, 2002.

⁶ Com base no *Relatório Mundial sobre Tráfico de Pessoas*, do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), publicado em 2006, Quaglia (2008, p.40) destaca que o número de trabalhadores e trabalhadoras do sexo que vive ilegalmente na União Europeia varia de 200 mil a meio milhão, sendo que dois terços vêm do Leste Europeu e o restante vem de países emergentes do ponto de vista econômico, como o Brasil. Os destinos da maioria dos brasileiros são os Estados Unidos, Portugal e Espanha.

1.1 O pesquisador e o processo de construção do objeto de investigação: os percalços na pesquisa sobre tráfico sexual de mulheres

Ao manter contato com estas informações, como pesquisador, construí⁷ meu interesse em estudar a temática, por não ser, na academia, vastamente explorada, a partir das lentes das Ciências Sociais. Ao estudar um tema incomum, me possibilitou um exercício de distanciamento e estranhamento dos discursos que são construídos sobre o *tráfico de pessoas*, exercício que seria diferente da minha dissertação, em que estudei um grupo religioso o qual tinha afinidade⁸.

Bachelard (1996) diz que o objeto de investigação, é um sistema abstrato e construído pelo pesquisador. Além da necessidade de sermos guiados por uma questão de partida, é importante que nós mesmos nos coloquemos em questão. Sobre isso, lembro-me da discussão de Velho (1975, p.33) que trata do pesquisador e sua proximidade ou distância em relação ao tema / objeto que estuda. O autor discute o *estranhamento do familiar* e os rebatimentos dessa postura na construção teórico-metodológica do objeto de estudo:

É preciso, portanto, tornar familiar aquilo que é estranho e tornar estranho aquilo que é familiar. Quando sua pesquisa se faz em um universo habitual, quando o “campo” está em seu território, a segunda operação, a única possível, tornou-se mais difícil pela ausência de pontos de comparação. A observação prende-se a essa tensão, o mal-estar provocado no momento em que o familiar torna-se estranho, o estranho torna-se familiar⁹ (VELHO, 1975, p.33).

A experiência no mestrado possibilitou-me a incursão no terreno das Ciências Sociais, especificamente nos estudos clássicos e contemporâneos feministas e de *gênero*. A literatura teórico-metodológica destes estudos constituiu-se na segunda metade do século XX, num momento de crítica ao paradigma científico hegemônico e diálogo com o pós-estruturalismo¹⁰.

⁷ Escrevo, em toda a tese, na primeira pessoa do singular, demarcando a minha posição de sujeito de pesquisa, partindo da perspectiva de que *rigor científico*, não deve ser confundido com *rigidez*, como me diz Bourdieu (2005, p.26). Com uma temática tão complexa e multidimensional, que é a relação entre tráfico sexual de mulheres e políticas públicas no Brasil, resta-me “rezar” pedindo “libertação” dos “catálogos de preceitos” metodológicos e dos ranços positivistas que foram fortes em minha formação: “Livrai-vos dos cães de guarda metodológico” (BOURDIEU, 2005, p.26). Sigo na linha do “É proibido proibir”, mas fazendo o exercício de vigilância científica, necessário a qualquer trabalho.

⁸ Estudei o grupo religioso neopentecostal Comunidade Evangélica Sara Nossa Terra, na cidade de São Luís-MA. Nesta introdução, descrevo brevemente a minha experiência no trabalho de dissertação.

⁹ Grifo meu.

¹⁰ Movimento filosófico, que na década de 1960, influenciou as Ciências Humanas e diversos campos temáticos como a literatura, política, arte e críticas culturais, criticando a ideia de *estrutura*, bem como a compreensão de que a realidade se constrói a partir de binarismos, como sociedade/natureza, cultura/natureza, homem/mulher, desenvolvido/atrasado. Também, esta perspectiva problematiza os limites do conhecimento, bem como a

Protagonizados por mulheres, os estudos acadêmicos passam então a problematizar o *gênero* enquanto uma ferramenta explicativa sobre o mundo social, visto que as abordagens até então existentes sobre as desigualdades entre as mulheres e os homens, estavam pautadas no quadro de análise tradicional das Ciências Sociais, que não possuíam uma perspectiva relacional¹¹. As leituras tendiam a incluir generalizações redutoras, propunham explicações causais universais e viam o *gênero* como um sistema de relações diretamente determinados pelo sexo.

No mestrado, no contexto do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Maranhão, construí minha discussão relacionada à dinâmica das relações de gênero em um grupo religioso considerado *neopentecostal*¹² na cidade de São Luís do Maranhão. Nesta pesquisa, percebi que o gênero apresenta variações, movimentos e deslocamentos nas relações sociais construídas pelos sujeitos/sujeitas do grupo neopentecostal chamado Comunidade Evangélica Sara Nossa Terra.

Embora o grupo em questão tenha mulheres em exercício de poder, sendo *líderes*, *diaconisas*, *pastoras* e *bispas*, por outro lado, o discurso religioso reproduz e legitima atributos e práticas sociais que preservam padrões normativos convencionais com relação às identidades de gênero e sexuais (LIMA, 2010).

Na pesquisa, analisei as representações de gênero existentes nos discursos e nos rituais, em que enxerguei um processo de reprodução da lógica heteronormativa¹³, tomando como referências empíricas o trabalho de campo, materiais de entrevistas com membros/as, além da participação na rotina diária do grupo neopentecostal.

construção de verdades. Um dos elementos deste pensamento é compreender os processos de diferenciação. Derrida, Deleuze, Lyotard, Foucault e Kristeva são lembrados como importantes autores do movimento (WILLIAMS, 2012).

¹¹ Scott (1990, p. 3), teórica dos estudos de gênero, faz uma crítica aos (às) historiadores (as), que ao teorizarem sobre o gênero, não fugiam dos quadros tradicionais das Ciências Sociais. A autora divide as leituras em dois grupos distintos: A primeira é essencialmente descritiva, refere-se à existência de fenômenos ou realidades sem interpretá-los, explicá-los ou atribuir-lhes uma causalidade. O segundo é de ordem causal: ela elabora teorias sobre a natureza dos fenômenos e das realidades, buscando como e porque assumem a forma que têm (SCOTT, 1990, p. 3).

¹² Na segunda metade dos anos 1970, o fenômeno religioso chamado *neopentecostalismo* ganha expressão no Brasil. Suas marcas são o rompimento do sectarismo e ascetismo de rejeição do mundo exterior do movimento pentecostal, que engendrou a liberalização dos usos, costumes e regras, e ainda pela proposta da “teologia da prosperidade” e organização dentro de uma estrutura empresarial. Enveredando por este caminho, nasceram: Universal do Reino de Deus, Internacional da Graça de Deus, Cristo Vive, Comunidade Evangélica Sara Nossa Terra, Comunidade da Graça, Renascer em Cristo e Igreja Nacional do Senhor Jesus (MARIANO, 2005, p. 37).

¹³ Para Butler (2003), a *heteronormatividade* consiste em atributos e práticas sociais que preservam padrões normativos convencionais com relação às identidades de gênero e sexuais.

Utilizei a perspectiva teórico-metodológica dos estudos contemporâneos feministas e de gênero fundamentado, principalmente, em Joan Scott (1990), Lauretis (1994) e Judith Butler (2003) - cuja inspiração está no pensamento foucaultiano - que desenvolvem este conceito como uma categoria de análise, abrindo perspectivas que transcendem a visão de que o *gênero* se associa aos estudos das questões relativas às *mulheres*, mas considerando-o como uma construção sociocultural e relacional, que leva em considerações as especificidades históricas.

Assim, essa literatura me possibilitou perceber os atravessamentos do *gênero* no contexto das relações sociais mais amplas. Penso que o *gênero* está revestido de relações de poder e consistiu, na época da dissertação, como uma *categoria útil de análise*¹⁴, para a compreensão da dinâmica social. Concordo com Scott, quando afirma (1994, p.26):

Não pretendo uma visão totalizadora, nem ter encontrado a categoria que finalmente explicará toda desigualdade, nem ter encontrado a categoria que finalmente explicará toda desigualdade, toda opressão, toda história. Minha pretensão é mais modesta: é que gênero é tanto uma boa maneira para se pensar sobre a história, sobre os modos pelos quais hierarquias de diferença – inclusões e exclusões – foram constituídas¹⁵[...].

A minha preocupação de pesquisa no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas passou por redimensionamentos tanto do ponto de vista teórico quanto empírico, ao me inserir no Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Relações de Gênero, Étnico-Raciais, Geracional, Mulheres e Feminismos (GERAMUS). Também, ao assistir filmes¹⁶ baseados em *fatos reais*, além de acompanhar outros produtos midiáticos, chamou-me a atenção como a discussão sobre *o tráfico de mulheres* é representada.

Como leitor do fenômeno religioso brasileiro, acompanhei no ano de 2014, a Campanha da Fraternidade realizada pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a tônica era a divulgação de um discurso antitráfico, no qual parte do tempo foi

¹⁴ Tomo emprestado às palavras de Joan Scott, em seu clássico artigo, cujo título é “Gênero: uma categoria útil de análise”. Ver o artigo: SCOTT, Joan. **Gênero:** uma Categoria Útil de Análise Histórica. In: Educação e Realidade: Mulher e Educação, vol.15, nº2, jul-dez, 1990.

¹⁵ Grifo meu.

¹⁶ Diversos filmes retratam a temática, como *Tráfico de inocentes; Tráfico Humano; Desaparecidos; Tráfico de bebês; Busca implacável, Baixio das Bestas* (2006) e *Para sempre Lilya* (2002).

destinada a discussão sobre o *tráfico de mulheres*¹⁷. Nos anos anteriores ganhou notoriedade na mídia nacional, as ações executadas pela Polícia Federal Brasileira¹⁸. Reportagens de televisão e Internet também me chamaram a atenção para a relação entre atividades de prostituição e *tráfico de mulheres*, resultando no desbaratamento de *quadrilhas e máfias*¹⁹.

Em 2013, acompanhei pela televisão a novela da autora Glória Perez, *Salve Jorge* (2013), transmitida pela Rede Globo, que contava a história de mulheres brasileiras enganadas e coagidas a se prostituírem na Espanha e Turquia. Constantemente, ouvia nos diálogos entre os personagens expressões como *fui traficada* ou *you foi traficada, nesse mês não conseguimos traficar uma garota*, entre outras falas vindas tanto do lado das mulheres enganadas, quanto do lado da *quadrilha*²⁰. Em alguns momentos do texto novelístico, foi trabalhada a venda e doação ilegal de crianças, tráfico de homens *gays* e transexuais.

A estreita vinculação do *tráfico* com a questão do *gênero*, presente nessas representações midiáticas, assim como em grande parte dos instrumentos legais internacionais e nacionais que tive contato durante a iniciação das leituras, me chamou a atenção.

O processo de construção do meu interesse em relação à temática cresceu no decorrer da realização do doutorado, com a ampliação das leituras sociológicas. Também, o interesse em envolver-me em experiências de engajamento político²¹ no campo dos Direitos Humanos, sem perder de vista o compromisso teórico aumentou, visto que a minha trajetória acadêmica restringiu-se às atividades de docência.

Nos primeiros momentos, tive muitas dificuldades em problematizar a ideia de *tráfico de mulheres*, visto que grande parte da literatura sobre o tema cultua os números,

¹⁷ O lema da Campanha da Fraternidade do ano de 2014, realizada pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) foi intitulada “Fraternidade e Tráfico Humano” inspirada na Carta de São Paulo aos Gálatas: “É para a liberdade que Cristo nos libertou” (Gálatas, Capítulo 5, versículo 1).

¹⁸ Ver site da Polícia Federal: <http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2013/07/pf-deflagra-operacao-internacional-de-combate-ao-trafico-de-pessoas>

¹⁹ Categorias comumente usadas pela mídia ao discutirem o assunto.

²⁰ Expressões usadas pelos personagens em todo o enredo. Ver site: <http://gshow.globo.com/novelas/salve-jorge/index.html>.

²¹ Não tenho nenhuma vergonha em assumir meu posicionamento político em defesa das questões relacionadas aos direitos das mulheres e reconhecer as teorias feministas como fontes infinitas de reflexão sobre o mundo social. Por isso considero-me um *homem feminista*.

lendo-os não como uma construção, mas como se fossem concretos, e não produto de uma abstração, como diz Bourdieu (2005, p.15), ao falar dos dados²².

Os ensinamentos metodológicos de Bourdieu (2005) e Bachelard (1996) me trouxeram a necessidade de transformar estas informações em ciência, desnaturalizando noções, categorias, problematizando as classificações sociais, e tomando por objeto os dados, desvencilhando-me das “fragilidades dos conhecimentos primeiros” (BACHELARD, 1996, p. 29).

A primeira experiência ou, para ser mais exato, a observação primeira é sempre um obstáculo inicial para a cultura científica. De fato, essa observação primeira se apresenta repleta de imagens; é pitoresca, concreta, natural, fácil... O primeiro obstáculo é a experiência primeira, a experiência colocada antes e acima da crítica [...] a experiência primeira não constitui, de forma alguma, uma base segura²³ (BACHELARD, 1996, p.25-29).

Considero que o meu distanciamento em relação às pesquisas sobre *tráfico de mulheres* expressou uma possibilidade de construção de uma pesquisa científica que não tomasse “partido nessas lutas simbólicas” (LENOIR, 1998, p.68), como por exemplo, afirmando que o tráfico é um problema social que precisa ser enfrentado²⁴. Ao “analisar os agentes que as travam, as armas utilizadas, as estratégias postas em prática” (LENOIR, 1998, p.68), poderia fazer um trabalho mais distanciado (LENOIR, 1998, p.68). Isto é, nesta perspectiva de pensamento, a análise científica não está na defesa social ou política do objeto, porém está nos procedimentos metodológicos da investigação científica²⁵.

Muitas vezes o pesquisador encontra-se permeado de *obstáculos epistemológicos* (BACHELARD, 1996, p. 21), o que lhe impede a construção de um objeto de investigação. O trabalho de desfazer conhecimentos e perguntas ingênuas ou do senso comum deve ser uma constante na prática da pesquisa. Ao realizar o *estado da arte*²⁶ nos estudos sobre tráfico de

²² Ressalto que não estou relativizando a gravidade do tráfico de mulheres enquanto um problema social e crime. No entanto, aqui a minha preocupação é como pensar cientificamente esta questão, a partir do olhar das Ciências Sociais.

²³ Grifo meu.

²⁴ Esse tipo de abordagem é muito comum na literatura sobre tráfico de pessoas.

²⁵ “O que conta, na realidade, é a construção do objeto e a eficácia de um método de pensar nunca se manifesta tão bem como na sua capacidade de constituir objetos socialmente insignificantes em objetos científicos ou, o que é o mesmo, na capacidade de reconstruir cientificamente os grandes objetos socialmente importantes, apreendendo-os de um ângulo imprevisto.” (BOURDIEU, 2005, p.20).

²⁶ O estado da arte é marcado pelo processo de caráter bibliográfico e mapeamento da produção acadêmica sobre determinada questão. Observo que transcende um levantamento bibliográfico, consistindo num exercício de objetivação, como diz Bourdieu (2005) problematizando criticamente, “tentando responder em que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em que condições têm sido produzidas”. (FERREIRA, 2002, p. 265). Nas palavras de Ferreira (2002, p.265), “o

mulheres, encontrei predominantemente textos escritos por autores da área do Direito ou escritos por militantes de organizações da sociedade civil organizada, que expressavam seus engajamentos em favor da luta.

Diante dessas dificuldades, tenho conversado com Bourdieu (2005, p.37), quando diz que “é preciso fazer a história social da emergência desses problemas, de sua constituição progressiva, quer dizer, do trabalho coletivo que foi necessário para dar a conhecer e fazer reconhecer estes problemas como problemas legítimos”. Nas palavras de Lenoir (1998, p.73), “o objeto de pesquisa consiste, antes de tudo, em analisar o processo pelo qual se constrói e se institucionaliza o que, em determinado momento do tempo é constituído como tal”.

Como todo trabalho de pesquisa, o início foi árduo, demandou grande fôlego, retoques sucessivos, e toda uma série de correções e de emendas, tomando emprestadas as palavras de Bourdieu (2005, p. 26 - 27). Comecei o estudo carregado de pré-noções e angústias. Realmente, não foi fácil estudar o tráfico e suas políticas. Minhas dúvidas eram muitas: o que pode ser considerado como tráfico? Como demarcar o que pode ou não ser considerado? Estudar o tráfico ou estudar a política pública? A visão dos/das sujeitos/sujeitas considerados/as traficados/as se alinha com a visão do Estado? Como está estruturada a visão do Estado no enfrentamento ao tráfico de mulheres? O que significa exploração? O que significa vulnerabilidade?

A inserção no doutorado me possibilitou fazer um recorte empírico das políticas oficiais de enfrentamento ao tráfico, no qual também encontrei dificuldades: Que teorização utilizar? Como demarcar as políticas, sendo que há um vasto conjunto de discursos, organismos estatais e ações diferenciadas? E qual modalidade específica de tráfico? Que ações estudar? Ações provenientes de qual organismo oficial?

Na seleção para o doutorado, entrei para estudar movimentos sociais rurais na perspectiva de gênero. No primeiro ano, dei uma guinada para os estudos sobre tráfico de pessoas. A princípio, decidi que faria uma *avaliação política* das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. De acordo com a literatura corrente, a avaliação de uma política pública possui um caráter teórico-metodológico, envolvendo questões como o que é a política, quais suas finalidades, como está funcionando e quais seus principais componentes.

pesquisador se pergunta sobre a possibilidade de inventar essa produção, imaginando tendências, ênfases, escolhas metodológicas e teóricas, aproximando ou diferenciando trabalhos entre si, na escrita de uma história de uma determinada área de conhecimento. Aqui, ele deve buscar responder, além de perguntas ‘quando’, ‘onde’ e ‘quem’ produz pesquisas num determinado período e lugar, àquelas questões que se referem a ‘o que’ e ‘como’ dos trabalhos”.

Entendo que a avaliação de política pública transcende uma abordagem pragmática e empírica com julgamentos ou atribuições de juízo de valor, pois consiste numa análise teórico-metodológica, que problematize os princípios que a fundamentam.

Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 1) define o processo de avaliação enquanto: análise crítica do programa (política) com o objetivo de apreender, principalmente, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo ativados (previstos ou não previstos, desejáveis ou não desejáveis) indicando novos cursos de ação mais eficazes (LIMA JÚNIOR apud FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986, p.1). Segundo os autores, a avaliação de uma política pública envolve princípios políticos, logo terá sempre um caráter complexo e ambivalente. A autora chama de *avaliação política* uma etapa preliminar e preparatória da *Avaliação da Política*.

Nesse sentido, a *avaliação política* consiste na “análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política” não levando em consideração a apropriação dos seus benefícios por parte da população (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986, p.2). O estudo sobre a apropriação dos benefícios consiste numa *avaliação de política*, pois leva em consideração o seu produto e impacto. Uma *avaliação política da política* contempla as seguintes dimensões: as condições que a política foi criada; os fundamentos discursivos da política; e os efeitos do programa sobre a população-alvo.

No entanto, queria uma perspectiva teórico-metodológica, que me ajudasse a perceber a política pública como um *dispositivo de poder*, no âmbito da *governamentalidade*²⁷ moderna.

No estudo das políticas públicas, existem marcos teóricos dominantes, sendo que nesse campo, a teoria feminista e de gênero não goza de afirmação acadêmica, embora haja na contemporaneidade brasileira, diversas políticas públicas denominadas como *políticas públicas de gênero*. A partir dessa lacuna, lancei-me na empreitada de analisar um conjunto das políticas de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres à luz dos estudos feministas e de gênero.

Para os propósitos desta tese, problematizo como o *gênero* se movimenta nas políticas públicas de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres construídas no Brasil. As políticas precisam ser lidas nas entrelinhas, questionadas em suas intenções e efeitos.

²⁷ A ideia de *governamentalidade* de Foucault (2005, p. 291 - 292) é o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais ou dispositivos de segurança.

Incomodava-me um discurso de *gênero*, transversal e estruturante das políticas públicas vocalizado por movimentos de mulheres e feministas, sendo colocado, de forma naturalizada, nos documentos oficiais.

1.2 O percurso teórico-metodológico e a opção pelos estudos feministas e de gênero

No processo de construção do objeto de investigação, me chamou atenção foi de onde partem os diversos lugares de discursos²⁸ sobre o enfrentamento ao *tráfico de* mulheres, a exemplo das *políticas públicas*.

Como um campo de conhecimento, as *políticas públicas* tomam por objeto de estudo, a partir dos mais variados modelos explicativos e distintas áreas do saber (MARQUES; FARIA, 2013), a dinâmica do processo de luta, a formulação e efetivação de ações públicas e políticas que atendam o diversificado conjunto social. Nesse sentido, a *política pública* é processo, é relacional, não é neutra, há tensões, articulações, negociações e interesses. Há complexas relações de *saber-poder* na relação entre Estado e sociedade, construídas por diferentes grupos.

Silva e Silva (2008, p.90) afirma que as *políticas públicas* são construídas socialmente, articuladas a processos econômicos, políticos, sociais e culturais, a partir de diversos interesses sociais que se movimentam de forma articulada, concomitantemente e interdependente, cujos desdobramentos se expressam em ações ou respostas do Estado a situações consideradas problemáticas. Segundo a autora, a *política pública* representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, que conta, em seu processo de construção, “instituições e sujeitos políticos, grupos de interesses, partidos políticos, legisladores, burocratas e mídia” (SILVA; SILVA, 2008, p.92).

O processo das políticas públicas não é linear, mas um campo em que existem as mais variadas dimensões discursivas e conceituais, assim como o confronto entre diferentes racionalidades, como grupos de pressão, movimentos sociais e organizações sociais; partidos políticos e representantes políticos; administradores e burocratas; técnicos, planejadores e avaliadores; e o judiciário. Os interesses são mediados pelo Estado e pelo sistema político (SILVA, 2008, p.98 - 99).

²⁸ A ideia de discurso que eu utilizo é inspirada em Michel Foucault. Para Foucault (2009, p.10) o discurso “não é aquilo que manifesta (ou oculta) o desejo; é, também, aquilo que é o objeto de desejo [...] o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que se luta o poder do qual nos queremos apoderar”. Refere-se também a um conjunto de enunciados que se constroem dentro de práticas sociais regulamentadas que podem se expressar de forma pronunciada ou escrita (FOUCAULT, 2009, p.8).

A ideia de *política pública* não é consensual nos estudos acadêmicos (SOUZA, 2006, p. 20 - 45). Pode ser vista como uma construção moderna em que há a relação conflituosa ou consensual entre demandas sociais e o Estado na construção de ações coletivas, podendo funcionar como uma *tecnologia política de subjetivação*, isto é, expressam um *dispositivo de saber-poder* que constroem representações e realidades sociais. A política pública tem o poder de classificar e construir realidades e não estão deslocadas de estruturas profundas de pensamento.

O conceito de *dispositivo*, para Foucault (1979), tem um sentido e uma função metodológica. O *dispositivo* expressa relações de forças sustentando tipos de saber e sendo sustentadas por eles. É uma rede que se estabelece entre os elementos ditos e não ditos que em determinado momento histórico teve como função responder a uma urgência, tendo uma função estratégica dominante, sendo constituído por uma heterogeneidade que engloba discursos e instituições. Como exemplo, o autor destaca em suas obras a constituição e a história do dispositivo da sexualidade que se articula com o poder. Em sua reflexão, o autor enfoca o tema do saber em relação com o poder, isto é, os saberes são articulados aos dispositivos de poder num determinado contexto histórico.

O desenho das políticas públicas brasileiras de enfrentamento ao *tráfico sexual de mulheres* é influenciado pela discussão internacional, e fruto de distintas racionalidades, sejam movimentos sociais feministas e instrumentos normativos internacionais. O Brasil recebe a marca do *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 – o Protocolo de Palermo*, aprovado pela Organização das Nações Unidas no ano de 2000, na cidade de Palermo na Itália.

O documento foi assinado com objetivo de “prevenir e combater o tráfico de pessoas, com atenção especial a mulheres e crianças; proteger e dar assistência a vítimas do tráfico, ao respeitar os direitos humanos e promover cooperação entre países” (Protocolo de Palermo, Artigo 3º, p. 2). O documento internacional traz o seguinte conceito de *tráfico de pessoas*:

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, á 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.

No ano de 2004, o Brasil torna-se signatário do *Protocolo de Palermo*. Influenciado pelo Protocolo de Palermo, o Brasil elabora sua política específica para o

enfrentamento ao tráfico de pessoas, construção mediada por movimentos sociais, organizações não-governamentais e pesquisadores das universidades (MARWELL, 2009). No processo da definição da política, diversos segmentos sociais participaram através de pesquisas²⁹ que deram base a construção do instrumento jurídico-normativo, da conscientização pública sobre o tráfico e pressionaram para obterem apoio do Estado para a capacitação de profissionais e organizações atuantes na assistência às vítimas. No plano internacional, há influências da *Organização Internacional do Trabalho*³⁰ (OIT) na elaboração da política nacional e nas atividades dos planos nacionais³¹ no Brasil.

A *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* é sancionada a partir do Decreto nº 5.948 de 26 de outubro de 2006, configurando a principal resposta do Estado Brasileiro a esta prática. Esta política segue a linha internacional no tocante ao *enfrentamento ao tráfico*, direcionando as ações para os eixos de prevenção, repressão à atividade e assistência à vítima. Apresenta princípios que expressam os preceitos da dignidade da pessoa, a não discriminação por gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça, religião, situação geográfica e é orientada pelo princípio da igualdade social e pelo princípio de reconhecimento das diferenças, principalmente quando se operacionalizam as ações do Estado (BRASIL, 2006).

Esta política pública apresenta suas bases assentadas numa perspectiva de contemplar as dimensões de *gênero, étnico-raciais, desigualdades socioeconômicas* entre os países e *direitos humanos*, apontando a possibilidade de uma nova concepção de *cidadania e direitos sociais*. Considero que no cenário de formulação da política pública em questão, elementos como o processo de reestruturação capitalista, com as crises econômicas em diversos países do mundo, o aquecimento das políticas migratórias dos chamados países do Norte em relação aos países do Sul, a articulação transnacional dos movimentos sociais de

²⁹ Como exemplo, cito a “Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil” coordenada por Maria Lúcia P. Leal e Maria de Fátima P. Leal. In: LEAL, Maria Lúcia P. e LEAL, Maria de Fátima P. **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil**. Brasília: PESTRAF/ CECRIA, 2002.

³⁰ Dentre os projetos da OIT estão o *Projeto de Combate ao Tráfico de Pessoas (TIP)*, *Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC)*, *Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE)* e *Trabalho Escravo* (OLIVEIRA; FARIA, 2008, p. 50).

³¹ Após a aprovação do Protocolo de Palermo em 2000, os países passaram a ter responsabilidades e prazos para elaborarem, aprovarem e efetivarem suas políticas nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas. O Brasil teve seu primeiro plano aprovado no ano de 2008, enquanto desdobramento da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. No ano de 2013, foi aprovado o *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Também foi instituído o Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do plano (BRASIL, 2008). O documento aponta que os planos sejam organizados por áreas estratégicas ou por eixos de ação.

caráter feminista e sexista, além do discurso em torno da reivindicação das diferenças influenciaram o desenho da política.

Sua construção é justificada porque o Brasil é visto como fonte, destino e trânsito da atividade do tráfico, no âmbito mundial³², conforme Leal e Leal (2002), além de constantes atividades de *trabalho escravo* e exploração sexual local, estadual e regional. No tocante ao tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial, a relação pobreza x desigualdades sociais está presente nas leituras, que por sua vez, apontam as regiões mais pobres do país, Norte e Nordeste, como as que apresentam o maior número de rotas.

O perfil das mulheres consideradas exploradas é entre 18 e 30 anos, de classes populares, com baixa escolaridade, habitantes de espaços urbanos periféricos, algumas com passagem pela prostituição, que moram com algum familiar e têm filhos, cujas famílias apresentam quadros agudos de violência social, moradia precária, falta de saneamento e estão inseridas em atividades mal remuneradas, sem carteira assinada, sem direitos assegurados, sem possibilidades de ascensão e melhoria, a maioria já sofreu algum tipo de violência intrafamiliar (como abuso sexual, estupro, abandono, maus-tratos) (BRASIL, 2011, p.16).

No âmbito das políticas públicas brasileiras, a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) foi criada no ano de 2003, tendo como principal objetivo “promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente”. Busca a “valorização da mulher e de sua inclusão no processo de desenvolvimento social, econômico, político e cultural do País” atuando em três eixos: Políticas do Trabalho e da Autonomia Econômica das Mulheres; Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; e Programas e Ações nas áreas de Saúde, Educação, Cultura, Participação Política, Igualdade de Gênero e Diversidade.

A SPM/PR assessora diretamente a Presidência da República na formulação e no desenvolvimento de políticas para as mulheres, em articulação com os demais Ministérios. Segundo a SPM/PR, respeitam-se todas as formas de diversidade sejam raciais, geracionais e de orientação sexual; mulheres negras, indígenas, do campo, da floresta e/ou com deficiência³³.

³² **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil.** Brasília: PESTRAF/ CECRIA, 2002.

³³ Ver site da Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR): <http://www.spm.gov.br/sobre>

A escolha da SPM/PR - para a pesquisa documental e de campo - é justificada por ser o principal organismo no âmbito do Estado Brasileiro para a construção de políticas públicas para as mulheres e pelo papel significativo na criação da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, junto com o Ministério da Justiça e com a Secretaria de Direitos Humanos.

No ano de 2007, o governo brasileiro lançou o *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher* visando o planejamento de ações que consolidassem a *Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*³⁴. A SPM/PR participou da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e da implantação do *Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. No âmbito do *Pacto*, a Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) tem *ações para o enfrentamento do tráfico de mulheres* desde 2007, especificamente na *prevenção e atendimento às vítimas*³⁵, que se propõem articuladas à *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e ao *I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e o *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*.

Para desenvolver este estudo, tomo como referência empírica estes documentos, bem como as ações oficiais – sejam de caráter nacional e transnacional – desenvolvidas para o enfrentamento ao *tráfico de mulheres para fins de exploração sexual* a partir da criação da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil* – Decreto nº 5.948 de 26 de Outubro de 2006.

Realizo uma análise documental do *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher*, da *Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil*, do *I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e do *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, levando em consideração a articulação entre essas normativas, assim como as ações da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, circunscrevendo a minha análise ao discurso sobre o *tráfico sexual de mulheres*.

³⁴ Ver o texto base do *Pacto Nacional de Enfrentamento à violência contra mulher*, no site da Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República. <http://www.spm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>.

³⁵ Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. **Tráfico de Mulheres; Política Nacional de Enfrentamento**. Brasília, 2011.

Ademais, analiso os documentos produzidos pela SPM/PR entre os anos de 2004 a 2015, que fazem menção ao tráfico de mulheres, conforme mapeamento abaixo³⁶:

Quadro 1 - Documentos produzidos pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM – PR)

ANO	TÍTULO DA PUBLICAÇÃO
2004	<ul style="list-style-type: none"> - Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (versões em português, espanhol e inglês) - I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres - ANAIS
2005	<ul style="list-style-type: none"> - Painel Revisão da legislação punitiva que trata da interrupção voluntária da gravidez - Violência sexual no Brasil: perspectivas e desafios, 2005 - Balanço das Ações 2003/2005 - Marcadas a ferro
2006	<ul style="list-style-type: none"> - Norma Técnica de Uniformização Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação em Situação de Violência - Memória 2003 - 2006 - Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres - 1º Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero Redações e trabalhos científicos monográficos premiados - Manual de Capacitação Multidisciplinar - Retrospectiva - Política para as Mulheres: Compromisso de todos os dias - Norma Técnica de Padronização - Delegacias especializadas de atendimento à mulher – DEAMS - Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – Relatório de Implementação – 2005
2007	<ul style="list-style-type: none"> - Mulher Adolescente/Jovem em Situação de Violência Propostas de intervenção para o setor saúde Módulo de auto-aprendizagem - 2º Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero Redações e trabalhos científicos monográficos premiados - Enfrentando a violência contra a mulher - Orientações Práticas para Profissionais e Voluntários (as) - Enfrentamento à Violência contra a Mulher.

³⁶ O quadro foi organizado tendo como fonte o site da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), <http://www.spm.gov.br/>. Acesso em: jun. 2015.

	Balço de ações 2006-2007
2008	<ul style="list-style-type: none"> - Experiências e Desafios: Comitê sobre a Eliminação de todas as Formas de e todas as Formas de Discriminação contra a Mulher CEDAW/ONU - II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - As mulheres e os Direitos Humanos - II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - Cartilha - Gênero e Políticas Públicas: a construção de uma experiência de formação - VI Relatório Nacional Brasileiro: Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres - CEDAW Organização das Nações Unidas - 3º Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero Redações e artigos científicos premiados - Mulheres em pauta
2009	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Revista do Observatório Brasil Igualdade de Gênero - OBIG</i> - <i>Mulheres Diálogos sobre Segurança Pública</i> - Segurança pública, outros olhares, novas possibilidades - Trabajo decente para los trabajadores domésticos - 4º Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero Redações e artigos científicos premiados - I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2005-2007
2010	<ul style="list-style-type: none"> - Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres - Rumos para o Cairo +20 - Com todas as Mulheres por todos os seus direitos - Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres - DEAMs - Fórum de Mulheres do IBAS - Revista do Observatório Brasil de Igualdade de Gênero 2ª Edição
2011	<ul style="list-style-type: none"> - Tráfico de Mulheres - Política Nacional de Enfrentamento - Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres - Rede de Enfrentamento à - Violência contra as Mulheres Mulheres do Campo e da Floresta - Diretrizes e Ações Nacionais - Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e de Violência

	<ul style="list-style-type: none"> - Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres - Jornal da 3ª Conferência - Texto de orientação para as Conferências Estaduais e do Distrito Federal - Anuário das Mulheres Brasileiras - 2011 - DIEESE
2012	<ul style="list-style-type: none"> - Ligue 180 - Balanço semestral - Janeiro a Junho/2012; - MAIS para as mulheres brasileiras autonomia, igualdade e cidadania; - Rio + 20 - desafio da incorporação da igualdade entre mulheres e homens - Mais Mulheres no Poder Plataforma 2012; - Revista Observatório Brasil de Igualdade de Gênero Edição Especial
2013	<ul style="list-style-type: none"> - Ligue 180 - Balanço semestral - Janeiro a Junho/2013; - Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013 - 2015; - I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (junto com Ministério da Justiça); - Revista Ouvidoria da Mulher - SPM
2014	<ul style="list-style-type: none"> - 9º Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero – Redações, artigos científicos e projetos pedagógicos premiados; - Revista Observatório Brasil da Igualdade de Gênero;
2015	<ul style="list-style-type: none"> - Balanço 2014: Ligue 180 - Central de Atendimento à Mulher; - Relatório Anual Socioeconômico da Mulher

Fonte: BRASIL. <http://www.spm.gov.br/>>. Acesso em: jun. 2015.

Nesse sentido, como parte do caminho metodológico, mapeio as diversas facetas do *enfrentamento* – como a produção de cartilhas, planos, reuniões dos governos, encontros, sites e serviços de denúncia– produzidos pela SPM/PR, entre os anos de 2004 a 2013.

Ressalto que, até a coleta de dados em Brasília, no ano de 2014, o órgão do governo federal encarregado de executar as políticas públicas para as mulheres era a SPM/PR. No segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff, no ano de 2015, ocorreu uma reforma ministerial, em que o número de ministérios é reduzido passando de 39 para 31. A SPM/PR, Secretaria de Direitos Humanos - SEDH e Secretaria de Política e Igualdade Racial passam a

integrar o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos³⁷, sob a coordenação da Ministra Nilma Lino Gomes. Apesar da mudança, os sites das Secretarias permanecem separados, com a documentação para a consulta pública. O novo Ministério não possui site.

Considero importante escrever sobre as condições de produção da pesquisa de campo como momento fundante da construção do conhecimento científico. A coleta de dados foi efetivada através de visita à SPM/PR e realização de entrevistas.

Pela primeira vez tive contato com o universo social do Estado. Contava com as dificuldades da realização do trabalho, como as condições que se processam o estudo sobre o objeto (LENOIR, 1998, p. 76). Associada a uma sociologia do campo (LENOIR, 1998, p.76), acredito também na necessidade de objetivar minha própria posição, isto é, fazendo o trabalho mais complexo e difícil, porém o mais necessário que é o trabalho de objetivação (BOURDIEU, 2005, p. 51).

Entrei em contato com a SPM/PR em 2014, no mês de novembro para conhecer mais de perto a estrutura e dinâmica de organização do Estado no enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres. Ao elaborar o roteiro de entrevista (Apêndice 1), pensei em questões mais gerais relacionadas à atuação da SPM/PR com relação ao tráfico e como se dá a construção da perspectiva de gênero.

Viajei de São Luís-MA para Brasília-DF para conhecer tanto a estrutura física da SPM/PR, projetos e ações na área do enfrentamento ao tráfico, assim como compreender as representações dos/das integrantes do universo investigado acerca do debate do gênero no âmbito da SPM/PR. Fiz ligações para a SPM/PR e enviei e-mails. Fui atendido pelas servidoras que agendaram comigo uma data. A princípio, Aline Yamamoto, Coordenadora do Acesso à Justiça, servidora da SPM/PR me atenderia, mas por uma questão de disponibilidade de tempo, Elisa Colares me concedeu a entrevista.

Entrevistei a servidora pública Elisa Colares (Apêndice 2), 30 anos, que trabalha desde o mês de agosto do ano de 2013 na SPM/PR e é suplente no Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - CONATRAP, instituído pelo Decreto nº 7.901, de 04 de fevereiro de 2013, para articular a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas³⁸. Trabalhou no Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

³⁷ O Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos foi criado pela medida provisória nº 696, outubro de 2015, que alterou a lei 10.683 de 28 de maio de 2013.

³⁸ Tem por atribuições apoiar a implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos planos de enfrentamento ao tráfico de pessoas; bem como, fortalecer a Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas³⁸. <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/conatrap>

como pesquisadora na temática criminal e cível, nenhuma especificamente com recorte de gênero. Passou no concurso de Analista de Políticas Sociais e foi definida pelo Ministério do Planejamento para ir para a SPM. A entrevistada é graduada em Ciência Política, Mestrado em Sociologia pela Universidade de Brasília (UNB). É concursada, com o cargo de Analista de Política Social, lotada na SPM/PR pelo Ministério do Planejamento. Nunca trabalhou nesse período com gênero, mas com formação de valores políticos de crianças. Trabalhou como pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), poder judiciário, gestão judiciária, acesso à Justiça, há três anos, mas sem o recorte específico de gênero.

Posteriormente, realizei outra entrevista, agora com Aparecida Gonçalves, 54 anos (Apêndice 3). Aparecida Gonçalves é empresária, consultora, foi militante do Movimento Popular de Mulheres de Mato Grosso do Sul. O contato com a entrevista foi fundamental porque ela foi Secretária Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, entre os anos de 2007 a 2016. De 2003 a 2007 foi Diretora de Programas da Subsecretaria de Ações Temáticas e Monitoramento da SPM/PR, e de 1999 a 2000 foi assessora responsável pela área de violência na Coordenadoria Especial de Políticas para as Mulheres do Governo de Mato Grosso do Sul. Entre 2000 a 2002, exerceu a função de Coordenadora de Atendimento à Mulher em Situação de Violência na Secretaria de Assistência Social e Cidadania do Governo de Mato Grosso do Sul.

Fiz uma entrevista, por e-mail, junto ao Ministério da Justiça, com a servidora Danielle de Souza Galdino, 37 anos (Apêndice 4). Ela possui Graduação em Serviço Social e Mestrado em Política Social. Trabalha na Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (do MJ) há 2 anos e 2 meses. Nesse período foi Secretária Executiva do colegiado nacional, o CONATRAP. Atualmente, está como chefe de divisão na Coordenação. Em meados de 2014, foi convidada a integrar a equipe de enfrentamento ao tráfico de pessoas do MJ, quando conheceu os diversos equipamentos da rede que lida com o tema e contribuiu com capacitações na região de fronteira do país.

A Secretaria de Direitos Humanos também me respondeu por e-mail (Apêndice 5). O Analista Técnico de Políticas Sociais, lotado na SEDH desde 2013, Danilo Vergani Machado. Atuou por 1 ano na Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e posteriormente, por 2 anos na Secretaria Executiva, onde, além de vários outros temas, acompanhava a pauta do tráfico de pessoas. Também foi titular na Coordenação Tripartite e suplente no Grupo Interministerial, não acompanhando a pauta no âmbito do Conatrap. Além

disso, foi responsável por monitorar e atualizar a execução das ações que eram de responsabilidade exclusiva da SEDH ou em momentos que o referido organismo era parceiro.

Assim, esta tese de doutorado consiste na análise e problematização – fundamentada no campo das Ciências Sociais – do discurso do Estado Brasileiro face ao *enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres*. Dirijo-me à análise do discurso do Estado no enfrentamento a uma modalidade específica de tráfico de pessoas, que é o tráfico sexual de mulheres. No debate sobre o tráfico, a dimensão do *gênero* realiza movimentos pelos quais me interesse em observar.

Por que então utilizar um instrumental que tem seus fundamentos nos estudos feministas e de gênero? Por que optar por este instrumental visto como periférico na análise das políticas públicas?

A experiência dos feminismos³⁹ e da teoria de gênero confluem no sentido de proporem uma *epistemologia da alteridade* (ADELMAN, 2009), na qual são realizadas críticas às estruturas patriarcais e binárias no âmbito social e científico, descolonizando o pensamento, circunscrevendo a produção das subjetividades. A categoria *gênero* significa a inserção dentro da teoria social, de uma nova categoria que transforma o modo como são pensadas todas as outras categorias sociológicas como *trabalho, consumo, público/privado, pessoa, sujeito, ação social, razão, desejo*, entre outras, mudando a própria forma de pensar a modernidade (ADELMAN, 2009, p.182).

A perspectiva de *gênero* que defendo é num sentido sociológico, que leve em consideração a historicidade da categoria e a compreensão das profundas relações de poder marcadas pela dominação masculina. Explico a opção por essa perspectiva analítica: o meu interesse teórico e meu objeto empírico se articulam.

Não a vejo como marginal no campo das Ciências Sociais e vejo como um instrumental analítico que pode explicar questões no âmbito das relações sociais e da política institucional. Experiências modernas, como as políticas públicas, podem ser pensadas a partir dessa teorização. Como perspectiva e método de análise, o *gênero* é relacional e pode ser operacionalizada ao compreender relações de poder em que se constroem as ações políticas.

Nas pesquisas sobre *tráfico de pessoas*, há muitos deslizamentos sobre os significados de *tráfico, exploração, pessoas, seres humanos, enfrentamento, direitos humanos* e *gênero*. Piscitelli (2008, p.29) destaca os diversos problemas metodológicos que envolvem

³⁹ Coloco no plural, por considerar a complexidade do feminismo no sentido teórico e político, bem como no debate sobre o tráfico de mulheres.

as pesquisas sobre *tráfico de pessoas*, no tocante aos conceitos, à produção dos dados e dos documentos.

Neste processo de escolha teórico-metodológica, a perspectiva do trabalho compreende que a análise do *tráfico sexual de mulheres* e como o Brasil tem enfrentado a questão, me fez ter aproximações com as leituras contemporâneas críticas feministas e de gênero.

A partir disso, problematizo: Como o gênero é significado no discurso das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres? O que significa, no contexto do Estado, o enfrentamento ao *tráfico sexual de mulheres*? Que perspectiva é constituída sobre as mulheres?

Assim, objetivo analisar o modo pelo qual a representação de gênero é construída nas políticas públicas de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres. A tese é de que a ideia monolítica e universal de *mulheres* presente na política pública brasileira apaga a heterogeneidade destas sujeitas, estando aí o grande limite dessas políticas.

A relevância⁴⁰ e o interesse pelo tema e objeto de estudo é justificada pela escassez de trabalhos acadêmicos que tomem por objeto o discurso estatal brasileiro, desenhados a partir da criação da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e dos *Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Tais políticas reguladoras do Estado são construídas socialmente (LENOIR, 1998), a partir de dispositivos de saber / poder⁴¹ (FOUCAULT, 2003) que precisam ser compreendidas para além de um problema social que precisa de intervenção estatal, mas enquanto um problema sociológico. Pensar as políticas públicas fundamentado nesta perspectiva de análise me permite transcender uma leitura binária ou positivada sobre as ações do Estado.

Nesse sentido, destaco que o objetivo desta tese não está centrado naquilo que chamo de *Sociologia do Tráfico de Pessoas* ou numa *Sociologia do Tráfico de Mulheres* ou ainda uma *Construção social do tráfico de pessoas/mulheres*, visto que não questiono sociologicamente a ideia de *tráfico*. A proposta é problematizar o discurso oficial, em especial

⁴⁰ Dialogo com Pierre Bourdieu nesta tese, por considerar algumas orientações metodológicas como ponto de partida para este trabalho, embora não seja *bourdiano*. Utilizo a expressão “relevância” não no sentido de demarcar que o meu trabalho científico seja mais importante que dos meus pares. Não é esta a intenção. Porém, partilho que a relevância está em “ser-se capaz de pôr em jogo “coisas teóricas” muito importantes a respeito de objetos ditos “empíricos” muito precisos, frequentemente menores em aparência, e até mesmo um pouco irrisórios”. Este é o “cume da arte, em ciências sociais”.

⁴¹ Michel Foucault em suas obras enfoca o tema do saber em relação com o poder, isto é, os saberes são articulados aos dispositivos de poder num determinado contexto histórico. No caso da discussão em questão, referimo-nos ao saber jurídico, construído na modernidade enquanto legítimo.

do Estado Brasileiro, por meio do Governo Federal, com relação ao chamado *enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres*. Então, tenho a consciência de que a ideia de *tráfico* pode aparecer de forma naturalizada no decorrer da escrita.

Foucault (1988) discute a sexualidade enquanto foco do dispositivo de controle social na modernidade. O autor aborda como se construíram os modos de regulação e controle da sexualidade no ocidente, a partir da categoria *dispositivo de sexualidade*. Nessa perspectiva, o corpo é tomado como objeto de saber e como uma dimensão central nas relações de poder. Parto do pressuposto de que as políticas públicas podem ser consideradas como dispositivos privilegiados das *tecnologias do sexo* (FOUCAULT, 1988, p. 101), isto é, técnicas para controlar e maximizar a vida, “muito mais complexa e, sobretudo, mais positiva do que o efeito excludente de uma ‘proibição’”.

Argumento que a categoria *gênero* na proposição normativa em questão vem orientando a gestão estatal e tornando-se uma unidade de referência para a compreensão das políticas públicas nacionais de enfrentamento ao tráfico. Critico também que a ideia de *gênero* nas políticas públicas brasileiras, não expressa a complexa dimensão semântica da categoria. A categoria parece naturalizar-se e reduzir-se nas práticas de enfrentamento do Estado a uma compreensão de que gênero é ser sinônimo de *mulher*.

A partir da discussão, traço a hipótese de que o discurso das políticas tem um teor heteronormativo e estadocêntrico, além da visão estável, essencialista e permanente do que se quer representar por *mulheres*. As políticas apresentam-se dentro de uma perspectiva de generalização limitando a construção de políticas específicas sobre modalidades que questionam as posições fixas de gênero, a exemplo de mulheres lésbicas e transexuais.

Além disso, as entrevistas realizadas e os documentos pesquisados sinalizam o descompasso entre o discurso da política brasileira e as ações que são efetivamente desenvolvidas, incidindo de forma limitada sobre a questão de gênero.

A questão que também problematizo é a concepção hegemônica de tráfico de pessoas dentro do debate internacional e que tem desdobramentos sobre a política brasileira. Nesta ótica, o tráfico é compreendido como crime que deve ser combatido e punido, sem focalizar o tratamento à vítima. Kempadoo (2005, p.67) afirma que estas ações têm sido construídas do ponto de vista do Estado e tem implicações problemáticas em termos de *raça* e *gênero*. A autora afirma que, embora tais políticas tenham sido engendradas acionando paradigmas de justiça social, direitos humanos e do feminismo, problemas estruturais, como a globalização, patriarcado, racismo, conflitos e guerras étnicas, devastação ecológica e

ambiental e perseguição política e religiosa são raramente discutidos no paradigma hegemônico sobre o tráfico.

Na construção dessas políticas, convém levar em consideração a dinâmica macroestrutural. Castro-Gómez (2005, p.176) destaca o problema da invenção do “outro” a partir de uma perspectiva geopolítica mundial. No sistema-mundo moderno/colonial, o Estado Moderno não deve ser visto como uma unidade abstrata, separada do sistema de relações mundiais, que se configuram a partir de 1492, mas sim como um organismo que possui uma função no interior desse sistema internacional de poder. Pretendo analisar a partir desta ótica, visto que o Estado define suas políticas governamentais a partir de um contexto de relações de poder macroestruturais.

Na mesma linha de pensamento, Wallerstein (1999, p.463) afirma que na análise dos sistemas mundiais se precisa levar em consideração as dimensões econômicas, políticas e socioculturais articuladas, visto que não são arenas autônomas da ação social nem possuem lógicas de funcionamento isoladas. O mundo teve diferentes tipos de sistemas históricos, sendo o capitalismo um sistema histórico, com uma dinâmica particular.

Penso que tais políticas regulatórias, como a brasileira, são constituídas no contexto do chamado sistema-mundo, levando-me a interpretar que são desdobramentos de uma demanda internacional protagonizada por países capitalistas centrais. A atribuição do tráfico ao “outro” estrangeiro, que é configurado como uma ameaça às sociedades e à civilização modernas pode ser interpretada como uma estratégia discursiva para produzir sentimentos racistas e nacionalistas e para ofuscar a interação entre o estado e o capital corporativo (KEMPADOO, 2005, p.71).

Considero também as formulações de Michel Foucault (1988), com respeito ao *poder*, o corpo como alvo e veículo do *biopoder*, as estratégias de resistência e as tecnologias de si, assim como à passagem das sociedades disciplinares para as sociedades de controle cujas políticas regulatórias estatais desenvolvidas pelo Brasil na modernidade, parecem sugerir um *assujeitamento* aos esquemas atuais de poder existentes entre as nações do sistema mundo.

Assim, a presente tese está estruturada da seguinte maneira: no primeiro capítulo, recorro aos estudos feministas e de gênero, problematizando as leituras e as categorias utilizadas por esses estudos. As visões sobre *tráfico de mulheres* acompanham as reformulações que acontecem nos feminismos e nos estudos de gênero no plano teórico-político. Há compreensões diversificadas sobre o *tráfico de mulheres* marcadas, por sua vez,

como um campo de articulações e tensões em que há rebatimentos diretos sobre as políticas e suas formas de enfrentamento desenvolvidas no século XX.

No segundo momento, realizo um levantamento das políticas - em forma de convenções e tratados - construídas ao longo do século XX, demandadas por países europeus e pelos Estados Unidos, visitando os principais instrumentos internacionais e o lugar do *tráfico de mulheres* nesses documentos. Analiso as mudanças ocorridas nestes documentos ao longo do século XX, para compreender o redimensionamento do lugar da mulher e as alterações no modo como o *gênero* e a sexualidade se organizam e se inter-relacionam expressando relações de poder de caráter sexista. Problematizo a relação entre tráfico de mulheres, exploração sexual e políticas públicas, abordando de que forma esta questão entra na agenda política contemporânea⁴². Este caminho é uma possibilidade para compreender a ideia de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de mulheres, tão celebrada como um avanço dos direitos humanos, quando existem outras narrativas contra-hegemônicas, que não se identificam ou operam com essas categorias normativas presentes nas legislações⁴³.

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o I Plano Nacional de Tráfico de Pessoas, o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a Política Nacional de Enfrentamento à violência contra as mulheres, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à violência contra as mulheres são atravessados pelo discurso dos Direitos Humanos. Boaventura de Sousa Santos (2013, p.11) analisa que a concepção moderna de Direitos Humanos que reproduz a (des)ordem social capitalista, colonialista e sexista. Para o autor português, os direitos humanos foram concebidos historicamente apenas para vigorar nas sociedades metropolitanas, produzindo e alimentando a linha abissal, que divide abissalmente o mundo entre sociedades metropolitanas e sociedades coloniais.

⁴² Souza (2006) que a ideia de *agenda* tem sido usada como um conjunto de controvérsias políticas de conteúdos que ganham legitimidade. Uma agenda se constitui a partir de assuntos que chamam a atenção em determinado momento, sendo construída a partir de várias forças sociais que controlam ou influenciam o conteúdo da agenda com uma correlação dinâmica que se altera no campo político. A agenda é conceituada como “espaço de constituição de assuntos e problemas que chamariam a atenção dos governos e cidadãos”, com processos políticos complexos e dinâmicos que envolvem: a definição da agenda, especificação de alternativas, decisão de autoridade e implementação (SOUZA, 2006, p.81). Para uma agenda ser construída está vinculado aos participantes e aos processos. Participantes internos ao governo: presidente, servidores de carreira, ministros, secretários e congresso; participantes fora do governo: grupos de interesse (grupos ligados à saúde, transportes, indústrias, trabalho organizado, consumidores, ambientalistas, entre outros), acadêmicos, pesquisadores, consultores, mídia, participantes de campanhas eleitorais, partidos políticos e a opinião pública.

⁴³ Segundo Piscitelli (2006, p.48), a partir de trabalho de campo e de entrevistas com migrantes brasileiras na Espanha, as ideias presentes no discurso oficial distanciam-se da visão das mulheres que atuam como trabalhadoras do sexo. Para elas, isso configura um mecanismo de repressão do governo oficial, visando deportar mulheres que trabalham nas ruas oferecendo serviços sexuais.

Os discursos destes aportes regulatórios podem ser vistos como elementos constituintes das relações sociais e políticas contemporâneas, dentro de um contexto de respostas às demandas internacionais.

No terceiro momento, situo as políticas públicas desenvolvidas no Brasil de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres. Destaco que o país não apresenta uma política específica de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres, pois as ações estatais se inserem no contexto da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e dos *I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*.

No último capítulo, mapeio e analiso as ações desenvolvidas no âmbito da Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), visando compreender o lugar e os sentidos do gênero nas *políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de mulheres* e a centralização de uma perspectiva de mulher, o que impede ou limita a discussão em torno de outros conjuntos de sujeitos/ sujeitas que desbaratam essa posição fixa. Parto do pressuposto que as políticas públicas de tráfico não estão deslocadas de um contexto de relações de poder, com uma perspectiva *generificada* no feminino.

Gênero apresenta diferenças conceituais e também idiomáticas. *Gender* é a expressão utilizada no anglo-saxão. Portanto, utilizo *generificado/generificada*, por ser desdobramento da palavra *gênero*; além disso, mantenho fidelidade à língua portuguesa, reconhecendo as diversas acepções que o termo apresenta na língua portuguesa e também em outros idiomas como o espanhol e inglês⁴⁴. Também, utilizo a expressão *generificada* por compreender que o *gênero* está em todo fenômeno social e também é visto por mim como uma categorial fundamental para análise da vida social profundamente marcada por relações de poder. As políticas públicas têm um caráter político e são produzidas/produtoras das relações de gênero.

⁴⁴ Marta Lamas (1999, p.148), antropóloga mexicana, afirma sobre os usos, dificuldades e possibilidades da categoria gênero: Son varias -y de diferente índole- las dificultades para utilizar esta categoría. La primera es que el término anglosajón gender no se corresponde totalmente con el español género: em inglês tiene una acepción que apunta directamente a los sexos (sea como accidente gramatical, sea como engendrar) mientras que em español se refiere a la clase, especie o tipo a la que pertenecen las cosas, (2) a un grupo taxonómico, a los artículos o mercancías que son objeto de comercio y a la tela. Decir em inglês "vamos a estudiar el género" lleva implícito que se trata de una cuestión relativa a los sexos; plantear lo mismo em español resulta críptico para los no iniciados: "se trata de estudiar qué género: un estilo literario, un género musical o una tela? Em española connotación de género como cuestión relativa a la construcción de lo masculino y lo femenino sólo se comprende em función del género gramatical, pero únicamente las personas que ya están em antecedentes del debate teórico al respecto lo comprenden como relación entre los sexos, o como simbolización o construcción cultural.

A minha pretensão não é compreender a lógica dos/das sujeitos/sujeitas que experienciaram situações consideradas de tráfico, a partir do olhar e das noções que mulheres e outros/as sujeitos/as chamados/as de vítimas operam em suas experiências, porém problematizar o discurso do Estado. Uma das preocupações deste trabalho é problematizar o discurso hegemônico sobre a ideia de mulher presente na prática do *tráfico de pessoas* e como isso tem seus rebatimentos sobre a forma de atuação das políticas públicas.

O presente trabalho pretende ampliar os debates sobre a questão das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres e espero que seus resultados contribuam para um refinamento conceitual com novas formas de apreensão teórico-metodológica dentro dos estudos do tráfico de pessoas, bem como subsídio para a discussão e problematização sobre os alcances e limites das políticas públicas brasileiras.

2 FEMINISMOS, GÊNERO, POLÍTICAS PÚBLICAS E TRÁFICO SEXUAL DE MULHERES

2.1 Os estudos feministas e de gênero na compreensão das políticas públicas

A teoria feminista tanto clássica, quanto contemporânea, é heterogênea, por isso a escolha de uma vertente teórica não invalida o conhecimento acumulado por longos anos. O instrumental teórico acionado aqui compreende que o *gênero* tem centralidade na vida social, é histórico, relacional, e enxerga a produção de conhecimento imbricada com a dimensão do poder. As reatualizações no âmbito do pensamento feminista são dinâmicas e seria muita pretensão considerar que há uma só verdade que absolutiza os caminhos para a análise da realidade social.

O questionamento da subordinação da mulher, assim como a luta por direitos iguais não são recentes. No século XIX, Mill (2006) discorreu sobre o princípio que regulava as relações sociais existentes entre os sexos marcados pela subordinação e a manutenção de privilégios. Segundo o autor, desde os primórdios das sociedades humanas, toda mulher possuía seu valor designado pelos homens e pela inferioridade da força física (MILL, 2006, p.20). Mill (2006) problematiza, nesse contexto, o princípio da lei dos mais fortes, que naturalizava as desigualdades de direitos entre os homens e as mulheres e a forma patriarcal em que a autoridade masculina era considerada natural.

Em seu tempo, Mill (2006, p.39) destaca a percepção geral de uma natureza feminina e masculina, com funções e posições apropriadas a cada sujeito/sujeita na sociedade. Para o autor, “o que é atualmente conhecido como natureza feminina é uma coisa eminentemente artificial” (MILL, 2006, p.39) e que todos os papéis atribuídos socialmente às mulheres são considerados como monopólio do sexo mais forte, mantidos “a fim de preservar sua subordinação à vida doméstica porque a maioria dos homens ainda não consegue tolerar a ideia de viver em igualdade” (MILL, 2006, p.75). O autor identificou uma influência das mulheres cuja esfera de ação se expandia para além de suas famílias e assuntos domésticos (MILL, 2006, p.123). Para ele, nada justificava a não aceitação da mulher para o sufrágio; as mulheres precisariam do sufrágio como garantia de respeito justo e igual, para participarem de eleições, exercerem cargos públicos ou praticarem profissões que envolvam responsabilidades públicas (MILL, 2006, p.79).

Nos anos 1960 do século XX, a categoria *mulher* é retomada, com força, nas discussões epistemológicas e políticas. Os usos da categoria, no entanto, não estariam mais dentro dos marcos de um fundacionalismo biológico. A reintrodução dessa categoria no âmbito do debate feminista e da prática política foi realizada por diversas autoras que

contribuíram na construção de um sujeito político coletivo, e que questionaram os fundamentos da desigualdade e da subordinação feminina numa perspectiva cultural. As leituras são as mais variadas e estão longe de ser consenso no âmbito do complexo pensamento feminista.

Mead (1999), por exemplo, assinala que a categorização binária - homem x mulher - é culturalmente específica, sendo um processo de reconhecimento das diferenças de papéis e das características físico-biológicas. As maneiras de conceituar/representar o gênero são múltiplas, cada grupo ou sociedade conceitua, classifica, representa de sua forma, muitas vezes para além da lógica fixa e binária da diferença sexual.

Beauvoir (1980) desconstrói o discurso sobre o sujeito universal, construído a partir de uma referência de homem, branco e heterossexual e cristão. A autora problematiza o discurso masculinista sobre as mulheres e suas experiências em termos de classe, raça/etnicidade e orientação sexual.

Adelman (2009, p.198) aborda que a partir da teoria feminista, categorias como *poder, trabalho, vida cotidiana, público/privado, subjetividade*, entre outras, passam a ser revistas, assim como é incorporada em seu debate outras categorias como *agência, contingência, subjetividade, alteridade, ator social e sujeito*, por exemplo. Assim, os feminismos expressam movimentos profundos que testemunham uma mudança cultural, apesar de ainda estarmos fortemente ancorados numa *sociedade dos homens* (TOURAINÉ, 2010, p.24).

Na segunda metade do século XX, os *estudos feministas* questionam a dominação masculina fazendo uma leitura teórica, política e muitas vezes propositivas das experiências das mulheres, campo que ficou conhecido como *História das Mulheres*. Do outro lado, o feminismo acadêmico propôs a categoria *gênero*, para problematizar as explicações biologicistas em torno das mulheres e homens e outras identidades, assim como as representações socialmente construídas. Os estudos no campo das Ciências Humanas e Sociais passaram a mobilizar o *gênero* como um instrumental de análise das relações sociais e como uma dimensão das relações de poder.

Destaco que os movimentos de mulheres e feministas dialogam com as teorizações de Michel Foucault, porém as preocupações do filósofo francês não foram com as questões relacionadas às mulheres, nem com a discussão sobre as diferenças entre os sexos. Apesar disso, Foucault fornece ferramentas à crítica epistemológica feminista como a ideia de *poder*, o corpo como instrumento do *biopoder*, as estratégias de resistência e as *tecnologias de*

si. O debate feminista faz aproximações com suas ideias, visto que traz a discussão para o seio do movimento a preocupação sobre a constituição das mulheres enquanto sujeitas.

Os estudos feministas nesse contexto expressam a pluralidade de um conjunto de conhecimento contra-hegemônico que realizam críticas à ciência eurocêntrica. Ao realizar a crítica ao paradigma da modernidade, Mignolo (2006, p.668) afirma que este é ambíguo, visto que ao mesmo tempo propõe o avanço da humanidade, bem como constrói práticas de dominação epistêmica, econômica, política e legal (MIGNOLO, 2006, p.668). Os feminismos exerciam críticas entre si, sendo que uma delas, era a marca de uma perspectiva eurocêntrica, branca, heterossexual e de classe média, desconsiderando as experiências das outras mulheres, sejam latino-americanas, afro-americanas, africanas, asiáticas, lésbicas e de minorias étnicas.

O autor afirma que o modelo de ciência construído na Modernidade, teve nas epistemologias étnico-raciais e nas epistemologias feministas, momentos de críticas à epistemologia dominante. Segundo esta leitura, a epistemologia dominante tem fundamentos masculinos, é branca e realça a *política sexual do conhecimento* e a *geopolítica do conhecimento* (MIGNOLO, 2006).

A epistemologia feminista, na crítica à ciência moderna, afirma que esta expressa uma concepção masculina de conhecimento desse o século XVI, expressando uma *colonialidade*, um “lado obscuro da modernidade” (MIGNOLO, 2006, p.683), vista como uma forma universal de conhecer, a qual tem uma implicação sobre a forma de compreender a diferença sexual.

As epistemologias feministas contribuíram de maneira impressionante para descentrar e memorizar os pressupostos patriarcais da ciência ocidental e da revolução científica e das suas consequências históricas, políticas, epistêmicas e éticas. [...] As significativas contribuições surgidas da perspectiva da “epistemologia feminista” acentuaram três dimensões complementares da ciência: a ciência moderna foi/é uma construção epistêmica a partir de uma perspectiva masculina; a “epistemologia masculina” tornou invisíveis outros tipos de conhecimento e outras perspectivas de compreensão que estão a emergir sob o rótulo de “epistemologia feminista”; e a epistemologia feminista contribui para desalojar o mito de que a ciência estaria purificada e vacinada contra a infecção da diferença sexual e da sexualidade. Apesar de crucial, a contribuição do ponto de vista da “epistemologia feminista” foi ainda uma crítica “interna” da ciência que permitiu formular perguntas semelhantes do ponto de vista da raça e da geopolítica do conhecimento. Isto é, permaneceu dentro das fronteiras temporais e espaciais autodefinidas pelo discurso da modernidade⁴⁵.

Gayle Rubin, antropóloga, em seu artigo *Tráfico de Mulheres: Notas sobre a Economia Política do Sexo* (1975) pode ser considerado um dos marcos nos estudos

⁴⁵ Grifo meu.

feministas. Gayle (1993) realiza uma crítica às interpretações marxistas cujas análises centravam-se na abordagem metodológica do materialismo histórico-dialético, em que não se deslocava da leitura, categorias como *classe*, *trabalho* e *relações de produção*.

O escrito de Gayle recebe a influência teórica de Marshall Sallins, do Estruturalismo francês – influenciado por Claude Levi-Strauss – Freud e Lacan e outras leituras psicanalíticas clássicas. Ao analisar as sociedades da Nova Guiné, afirma que existem sistemas estratificados de gênero, apontando as limitações da tese do *patriarcado*, muito presente nos estudos feministas.

A ideia de *patriarcado* dentro desses estudos sugere uma força monolítica, universal e opressiva que está sobreposta às diferenças de classes, étnico-racial. Porém, há divergências teóricas dentro desse movimento, com muitas críticas a esta categoria, visto que é vista por muitas (os) autoras (es) como relacionada aos paradigmas dominantes da ciência moderna.

Scott (1994) aponta os limites do *patriarcado*, pois este não levava em consideração as relações de poder construídas pelas mulheres, como por exemplo, a estratégias identitárias. Na abordagem psicanalítica, a produção das identidades de gênero não leva em consideração a dimensão histórica e desemboca numa leitura essencializante. Estas teorias não abordaram a relação indivíduo x estrutura, bem como os processos de poder que fazem parte da construção identitária. Scott (1994) apresenta quatro dimensões do gênero: simbólico, normativo, político-institucional e identitário-subjetivo.

Scott (1990, p. 3) faz crítica aos (às) historiadores (as), que ao teorizarem sobre o gênero, não fugiam dos quadros tradicionais das Ciências Sociais. As leituras tendiam a incluir descrições e explicações de ordem causal com generalizações redutoras, vendo o gênero como um sistema de relações diretamente determinados pelo sexo.

As abordagens teóricas dos estudos produzidos no seio dos movimentos feministas criticam os lugares ocupados pelas mulheres na sociedade com valores masculinos hegemônicos, assim como a ideia de uma mulher subordinada. O trabalho teórico e prático expressava construir um sujeito político coletivo e problematizar sobre essas relações de dominação. Neste contexto, *mulher*, *patriarcado* e *opressão* eram categorias analíticas fundamentais no debate (PISCITELLI, 2011, p. 4).

A categoria *mulher* também é vista a partir dos traços biológicos, apesar das leituras considerarem a perspectiva da construção social. Paradoxalmente, colocava esta leitura do feminismo dentro de uma visão essencialista, elemento criticado pelas novas formulações que se constituem no movimento teórico feminista.

O *desvio para o gênero*, como diz Scott (1992, p.64), ocorre nos anos 80, na perspectiva da produção social da diferença. Apesar da crítica, a *história das mulheres* ganhou legitimidade do ponto de vista científico ao tratar da experiência das mulheres, ainda que não fosse relacional. A *História das Mulheres* preocupou-se com investigações voltadas para a exclusão histórica, os mecanismos de silenciamentos e invisibilidade das mulheres em sua dimensão material e existencial.

No marco do debate sobre as diferenças sexuais, há um alargamento teórico-metodológico, que visava superar os limites da categoria *mulher*. A categoria *gênero* é pensada nesse momento específico da produção teórica. Sua utilização nas Ciências Sociais deve-se às feministas de língua inglesa que contestavam o determinismo biológico na compreensão das relações sociais entre os sexos. A princípio, houve dificuldades em se traduzir a expressão *gênero*, muitas vezes confundido com *sexo* numa ótica biológica ou quando não como sinônimo de *mulher*.

O *gênero* passou a ser visto como um instrumental metodológico nas Ciências Sociais para se compreender relações de poder. Como qualquer outra categoria teórica, situa-se num campo de disputas acadêmicas e políticas. Por isso, considero ir além do binarismo *gênero x sexo* nas leituras, e se pensar articulada com outros demarcadores identitários como *classe, raça, etnia, idade e orientação sexual*.

Autoras como Scott (1990), ampliaram e complexificaram o conceito de *gênero*, desenvolvendo-o como uma categoria analítica, abrindo perspectivas que transcendem a visão de que se associava aos estudos das questões relativas às *mulheres* ou ao antagonismo entre estas e os *homens* e indo além dos aspectos biológicos como fundadores. Também destacaram como uma construção sociocultural e que as relações sociais precisam ser entendidas não de forma universalizadora, mas levando em consideração as especificidades e variabilidades históricas.

Scott (1990, p.14) apresenta o caráter simbólico e a oposição binária das representações que se tem em torno do gênero. O *gênero* é o discurso construído em torno da diferença dos sexos e ainda se expressa “nas doutrinas religiosas, educativas, científicas, políticas ou jurídicas e tomam a forma típica de uma oposição binária, que afirma de maneira categórica e sem equívocos o sentido do masculino e do feminino” (SCOTT, 1990, p. 12).

As relações de poder se manifestam através de mecanismos, perceptíveis ou não, que estabelecem posições assimétricas que produzem a dominação. As relações de *gênero, masculino e feminino*, estão inscritas em relações de poder e força, sejam materiais ou simbólicas.

Na qualidade de constitutivo das relações sociais, o gênero é um primeiro modo de dar significado às relações de poder [...] Por conseguinte, é ubíquo, permeando as instâncias do simbólico, das normas de interpretação do significado dos diferentes símbolos, da política institucional e da política lato sensu e da identidade masculina ou feminina no nível da subjetividade (SCOTT, 1990, p.9).

Sigo na esteira empreendida por Scott (1990), pois compreendo que a categoria não se limita, por exemplo, à sexualidade ou à família, mas está ligada com complexos sistemas sociais, econômicos, religiosos e de poder. Tudo que constitui as relações sociais, como ideias, instituições, práticas sociais e cotidianas e rituais, produzem e expressam o *gênero*.

Do ponto de vista teórico-metodológico, o *gênero* problematiza “os sistemas de significação, isto é, às maneiras como as sociedades apresentam o gênero, utilizam-no para articular regras de relações sociais ou para construir o sentido da experiência” (SCOTT, 1990, p. 9). Um dos objetivos é analisar as construções históricas como comportamentos, significados e práticas sociais.

Scott (1990) aponta quatro elementos constitutivos das relações sociais e que são imprescindíveis à compreensão sobre o gênero: a análise dos símbolos que foram culturalmente construídos, como, por exemplo, aqueles que falam que a mulher é luz ou santidade e, aqueles que falam que ela é trevas, corrupção e prostituição; os conceitos normativos, expressos na religião, educação, ciência e no conjunto jurídico; a análise da economia e da organização política de uma sociedade; e a questão da identidade, que não pode ser vista num viés universal.

O *gênero*, enquanto uma categoria analítica é uma possibilidade de pensar diversos objetos de estudo, em diferentes espaços sociais, em diferentes momentos e situações históricas. Para Scott (1994, p.20) “é de fato, um aspecto geral da organização social. E pode ser encontrado em muitos lugares, já que os significados da diferença sexual são invocados e disputados como parte de muitos tipos de luta pelo poder”.

A autora afirma que o *gênero* não se aplica somente a temas como as mulheres, as crianças, as famílias e as ideologias. Para ela, “esse uso só se refere aos domínios – tanto espirituais quanto ideológicos – que implicam relações entre os sexos” (SCOTT, 1994, p.4). O *gênero* se refere também aos outros domínios como guerra, diplomacia, alta política, o político e o poder de uma forma geral.

O *gênero* pode ser mobilizado para se pensar sistemas de relações sociais e enquanto uma dimensão ou aspecto geral da organização social.

Não pretendo uma visão totalizadora, nem ter encontrado a categoria que finalmente explicará toda desigualdade, nem ter encontrado a categoria que finalmente explicará toda desigualdade, toda opressão, toda história. Minha pretensão é mais modesta: é que gênero é tanto uma boa maneira para se pensar sobre a história, sobre os modos pelos quais hierarquias de diferença – inclusões e exclusões – foram constituídas [...] (SCOTT, 1994, p.26).

Outra teórica, Judith Butler (2003), problematiza as categorias *mulher* e *gênero*. Segundo ela, a construção de uma política representacional por parte do feminismo, reproduz a lógica binária masculino x feminino, cujo fundamento é a matriz heteronormativa.

Para ela, a estrutura jurídica moderna engendra, naturaliza e torna imóvel a categoria identitária *mulher*. Ao criticar as bases do feminismo, contrapõe-se a uma ideia monolítica de mulheres, bem como a uma explicação universal para a estrutura de dominação que produz a opressão feminina. Embora a categoria *mulheres* permaneça com significância para reivindicação política, ela sinaliza ambivalências.

Butler (2003) destaca que o conceito de *gênero* é uma construção agenciada socialmente; é uma “identidade socialmente construída através do tempo” e de uma repetição incorporada através de gestos, movimentos e estilos. Ou seja, o *gênero* é performativo, não é natural. É o mecanismo em que as noções de *masculino* e *feminino* são produzidas e naturalizadas, mas também é uma possibilidade de ser um dispositivo para que estes termos sejam desconstruídos e desnaturalizados.

O *gênero* expressa essências ou identidades que são “fabricações manufaturadas e sustentadas através de signos corpóreos e outros meios discursivos” (BUTLER, 2003, p. 58). Na ordem dominante, a tríade *sexo-gênero-desejo* é lida de forma linear, na qual o *sexo* é visto como fixo e restrito ao biológico; enquanto que o *gênero* é variável, cultural. A autora considera as descontinuidades, em que *gênero* não é originado do *sexo* assim como, o *desejo* e a *sexualidade* não se alinham com o *gênero*. A autora enxerga por outro viés, ao argumentar que:

Gênero deve também designar o aparato mesmo de produção por meio do qual os próprios sexos são estabelecidos. Como um resultado, gênero não está para cultura assim como sexo está para natureza; gênero é também o meio discursivo/cultural pelo qual a ‘natureza sexuada’ ou um ‘sexo natural’ é produzido e estabelecido como ‘pré-discursivo’, anterior à cultura, uma superfície politicamente neutra sobre a qual a cultura age (BUTLER, 2003, p.7).

Nesse sentido, há descontinuidades do *gênero*, isto é, desencontros entre *sexo-gênero-desejo*. Inspirada em Michel Foucault, Butler (2003, p.9 - 10) realiza uma crítica genealógica das origens do *gênero*, investigando as apostas políticas em torno das categorias de identidade, afirmando que estas são efeitos de instituições, práticas e discursos - como o

falocentrismo e a *heterossexualidade compulsória* - que são regimes de poder/discursos, cujos pontos de origem são múltiplos. A genealogia vê o *gênero* e a *mulher* relacionalmente e não como noções estáveis.

Portanto, a *identidade feminina*, não é algo dado, não é um fato. Nessa perspectiva, os essencialismos identitários e a visão binária-sexista são problematizados em profundidade. O *gênero* apresenta problemas e fragilidades e, nesse sentido, há sempre a possibilidade de deslocamento do binarismo naturalizado *masculino* e *feminino*. Surgem então sujeitos, desejos, sexualidades e possibilidades de subjetividades não circunscritas na *heteronormatividade* (BUTLER, 2003).

Em outra linha, Rich (2010, p.19) em seu texto, critica a *heterossexualidade* por considerá-la uma instituição política que distorce a experiência das mulheres heterossexuais e que não possibilita a construção de estratégias de poder. Para a autora, há uma deficiência de problematização no pensamento feminista que ainda tem em suas lentes o predomínio de um viés da heterocentricidade. Destarte, a produção ideológica demanda heterossexualidade mas outras experiências, como a *experiência lésbica* e *continuum lésbico* - categorias criadas pela autora - podem consistir em possibilidades tanto no plano teórico quanto político. Tais experiências deslocam a *heterossexualidade compulsória* e não devem ser vistas como desviantes. A autora coloca ainda que as instituições tradicionais, como a família nuclear, a maternidade num contexto patriarcal, a exploração econômica e a heterossexualidade compulsória, têm sido reforçadas pela legislação, imagens midiáticas e pela censura (RICH, 2010, p.19).

Butler (2003, p. 42) ao fazer a crítica à *metafísica da substância*, conceito baseado em Nietzsche e nas críticas contemporâneas do discurso filosófico moderno - afirma que isso implica crítica à noção de pessoa psicológica como coisa substantiva. Nesse sentido, *mulher* e *homem* não devem ser entendidos através de parâmetros biológicos ou deterministas. Para a autora, a “própria noção de sujeito só é inteligível por meio da aparência do gênero”. (BUTLER, 2003, p. 59).

De acordo Lauretis (1994), o discurso do gênero produz sujeitos, como homens e mulheres. Para a autora, o *gênero* consiste na “configuração variável de posicionalidades sexuais-discursivas” (LAURETIS, 1994. p. 214). A autora critica o conceito de *diferença sexual*, visto que este conceito reproduz a oposição universal do sexo, isto é, a mulher sendo diferente do homem, o que apaga as diferenças entre mulheres e mulher, as diferenças entre as mulheres e as diferenças nas mulheres.

Lauretis (1994, p.207) trabalha com a categoria *tecnologia do gênero*, inspirada

em Michel Foucault. O *gênero* é compreendido como representação e como auto-representação, é produto de diferentes tecnologias sociais, como o cinema, por exemplo, e de discursos, epistemologias e práticas críticas institucionalizadas, bem como das práticas da vida cotidiana. Assim, o *gênero* como diferença sexual, é visto como uma limitação do pensamento feminista (LAURETIS, 1994, p.206).

As concepções culturais de masculino e feminino como duas categorias complementares, mas que e excluem mutuamente, nas quais todos os seres humanos são classificados formam, dentro de cada cultura, um sistema de gênero, um sistema simbólico ou um sistema de significações que relaciona o sexo a conteúdos culturais de acordo com valores e hierarquias sociais. Embora os significados possam variar de uma cultura para outra, qualquer sistema de sexo-gênero está intimamente interligado a fatores políticos e econômicos em cada sociedade (LAURETIS, 1994, p. 211).

Lauretis (1994, p.227) critica a ideia de *gênero* e *sexualidade*, pois são (re)produzidos pelo discurso da sexualidade masculina, afirmando que são analisadas a partir de um referencial androcêntrico. Há multiplicidades de diferenças pelas quais os/as sujeitos/as são reconstituídos. Dessa forma, o *gênero* é reconstruído continuamente.

É aí que os termos de uma construção diferente do gênero podem ser colocados - termos que tenham efeito e que se afirmem no nível da subjetividade e da auto-representação: nas práticas micropolíticas da vida diária e das resistências cotidianas que proporcionam agenciamento e fontes de poder ou investimentos de poder; e nas produções culturais das mulheres, feministas, que inscrevem o movimento dentro e fora da ideologia, cruzando e recruzando as fronteiras - e os limites - da (s) diferença (s) sexual (is) (LAURETIS, 1994, p.237).

O sujeito feminino do feminismo é constituído através de uma multiplicidade de discursos, posições e sentidos frequentemente em conflito uns com os outros e historicamente contraditório. O *gênero* é um sistema de relações sociais, simbólicas e psíquicas em que homens e mulheres estão diferentemente alocados (LAURETIS, 1994).

Nessa perspectiva, acredito que há a necessidade de ver o *gênero* para além das diferenças sexuais e o esforço de teorização que ultrapasse o marco da distinção entre sexo e gênero, levando em consideração três elementos: compreender que as relações entre *homens* e *mulheres* são complexas; compreender os usos e significados desse saber que nasce de uma disputa política; e compreender os meios pelos quais as relações de dominação e subordinação são construídas.

Gênero é o saber que estabelece significados para as diferenças corporais. Estes significados vão variar de acordo com a cultura, temporalidade histórica e grupos sociais numa recusa ao determinismo biológico e aos enfoques que naturalizavam e universalizavam as experiências femininas e masculinas, considerando assim, *feminilidades* e *masculinidades* enquanto construções culturais.

Enquanto categoria de análise, não é fechada, porém mutável, além de me permitir trabalhar com identidades plurais. As categorias identitárias *homem, homens, mulher e mulheres* apresentam limitações e, mesmo no plural, denotam uma identidade comum, conforme Butler (2003, p.20) e Scott (1994, p.26).

Sendo assim, o *gênero* é uma categoria que pode auxiliar na compreensão do lugar da mulher na dinâmica do tráfico sexual, visto que na narrativa dos marcos legais e das políticas públicas, as mulheres possuem um peso simbólico, cujas representações dominantes estão associadas ao erotismo, a sensualidade e a uma ativa vivência sexual.

O *gênero* enquanto uma *categoria útil de análise*, como afirma Scott (1994), tem questionado profundamente os fundamentos filosóficos modernos, auxiliando-me a pensar dentro de uma abordagem pós-patriarcal - sem desmerecer a abordagem do *patriarcado* - ainda presente nos estudos feministas clássicos - relacional e transcendendo binarismos nas análises, como por exemplo, *sexo e gênero, homem e mulher*. Além disso, como uma forma de diferença não pode ser considerado isoladamente, visto que “os discursos marcados por gênero são em todos os casos construídos através da imbricação mútua com diferenças de raça, classe, etnicidade e religião” (MOORE, 2000, p.16 e 17).

A mútua imbricação de conjuntos de diferenças salientes significa que uma forma de diferença pode substituir outra e/ou que diferenças invocadas em um contexto podem ser utilizadas para reformular diferenças relevantes em outro (MOORE, 2000, p.31).

O *gênero* é central para a compreensão das construções e classificações dos sistemas de diferenças. Ainda que seja acusado por estudos mais contemporâneos de ser uma versão euroamericana da teoria feminista, mas o valor sociológico desta categoria não pode ser anulado, visto que tem uma especificidade, constituindo-se como um campo de poder discursivo complexo. Assim, os/as autores/as discutem das mais diversas formas o conceito, muitas vezes, de forma conflitiva.

Butler (2003) critica as leituras clássicas dos estudos feministas e de gênero e considera que é fundamental reformulações teórico-metodológicas. A partir de uma perspectiva genealógica, considera o *gênero* como um aparato de produção discursivo/natural cujas relações de poder produzem marcos reguladores que constroem representações substantivas e correntes sobre os *gêneros*. No âmbito mais amplo, o *gênero* é visto como uma construção cultural, histórica, que expressa relações de poder e que apresenta marcos reguladores e atos políticos como as *políticas públicas*.

O *gênero* é construído numa relação de poder em que o binarismo masculino/feminino é construído historicamente e reproduzido nas relações sociais. No campo

político, a representação masculino/feminino se reproduz discursivamente e são ativadas nas mais diversas relações e processos sociais, como as políticas públicas.

Apesar dos avanços na teorização, a categoria *gênero* recebe muitas críticas, visto que obscurece outras categorias analíticas e ao mesmo tempo outras categorias de diferenciação. A categoria parece propor-se como universal, embora seja colocada pelas (os) estudiosas (os), como contextual. Reconheço que a categoria *gênero* tenha limites como qualquer categoria sociológica, mas seus usos teórico-metodológicos estão bastante vivos e sempre abertos à resignificação.

A perspectiva de *gênero* pode ser um caminho na apreensão analítica das políticas públicas, visto que não considero uma teorização marginal, mas como uma abordagem teórico-metodológica que não está dentro das teorias e modelos analíticos hegemônicos que auxiliam a pensar e operacionalizar as políticas públicas, a exemplo do institucionalismo, modelo de processo, teoria dos grupos, teoria da elite, racionalismo, incrementalismo, teoria dos jogos, teoria da opção pública e teoria sistêmica (DYE, 2009, p.100).

A questão do *gênero* entra no discurso político, em um contexto em que se criam também políticas públicas específicas para as mulheres nos anos 1960. Tais políticas se constituem num contexto global e nacional, em que a perspectiva de gênero, associada à *mulher*, é incorporada. Nas críticas dos movimentos feministas e de mulheres ao Estado, passa-se a adotar políticas de ação afirmativas que se desdobraram em políticas de identidade e reconhecimento, descentrando assim as reivindicações econômicas para o plano das reivindicações culturais.

Moser (1991) problematiza os enfoques de gênero nas políticas públicas. O primeiro enfoque surge no pós-segunda guerra mundial em que os programas identificavam as mulheres como receptoras passivas. Nos anos 1970, os programas de planejamento familiar, viam as mulheres no papel reprodutor; no final dos anos 1970, com o enfoque da equidade, as mulheres como sujeitas ativas no processo de desenvolvimento, numa preocupação com a igualdade. Neste, há um enfoque anti-pobreza e de empoderamento das mulheres para transformação das suas condições de vida. É nesta linha que se acampa a agenda do feminismo contemporâneo.

Alvarez (2000) problematiza os fundamentos da política feminista e sua relação com o Estado. A partir das perguntas *com que/em que Estado o feminismo está se metendo?*, a autora destaca o Estado como uma arena complexa em que se podem promover mudanças em relação às desigualdades de gênero. Nesse contexto, o Estado passa a falar a linguagem discursiva do feminismo.

Em seu estudo sobre a América Latina, a autora mostra que os países da região têm criado maquinarias especializadas de promover e monitorar programas e políticas de gênero (ÁLVAREZ, 2000, p.49). Para a autora, isto se explica a uma inserção dos governos latino-americanos na modernidade. O discurso estatal moderno sobre o *gênero* se generaliza em toda a região, mas isso deve ser visto numa perspectiva crítica, pois conforme observou em sua pesquisa, o *gênero* “paracería haberse convertido em outro término más em el léxico técnico de planificación, um indicador neutro de ‘modernidad’ y ‘desarrollo’, em vez de um terreno o domínio minado por relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres” (ÁLVAREZ, 2000, p.50).

Autores da Ciência Política clássica, como Maquiavel, Hobbes, Locke, Tocqueville, tomaram o Estado Moderno como objeto de estudo, problematizando a política e as relações de poder. Nessas leituras, o Estado tem como norma a razão e uma racionalidade prática, colocando-se como neutro, objetivo, ao representar supostamente os interesses coletivos. Ao mesmo tempo, o Estado garantiria as liberdades individuais sob a ótica do Direito Natural sendo soberano sobre os indivíduos. A separação entre Estado e sociedade civil é uma nuance de análise nessa abordagem.

Com a emergência da epistemologia feminista, há a crítica aos fundamentos patriarcais do Estado Moderno e de sua racionalidade. Nessa leitura, o Estado se constrói historicamente, passando a ideia de um Estado neutro, objetivo e desinteressado, quando os pressupostos do Estado são patriarcais e brancos; o Estado é uma construção epistêmica masculina, que legitima privilégios de *classe, sexo/gênero e raça*.

A dimensão do *gênero* se intersecta discursivamente com as políticas públicas em geral, não somente com políticas centradas nas mulheres: políticas sociais, econômicas, ambientais, segurança pública, previdência social, por exemplo, podem ser vistas como políticas *generificadas*. O que observo, é que na construção histórica das políticas públicas, há muitas limitações no campo das diferenças de gênero, fechando-se para a resignificação plural do conceito.

Estudar as mulheres e as políticas públicas à luz da teorização do gênero é perceber que “a narrativa sobre as mulheres é sempre uma narrativa política” (SCOTT, 1992, p.67), a acepção política em seu sentido mais amplo. Então, *gênero* é o modo de dar significado às relações de poder difundidas pelas políticas. O gênero constrói a política e a política constrói o gênero (SCOTT, 1995). As políticas não são mecânicas, mas envolvem atividade política, diferentes interesses por parte dos atores (RUA, s/d). Por isso, o conceito pode revelar contradições ao ser alocado nas políticas públicas.

2.2 Tráfico sexual de mulheres e as estratégias de enfrentamento: a perspectiva dos estudos feministas e de *gênero*

A discussão sobre o tráfico de mulheres tem ocupado espaço significativo nas leituras feministas e nos estudos de gênero que foram realizadas ao longo do século XX. A intenção é centrar-me em como estes debates, que escrevem a partir de distintas óticas analíticas, abordam a temática.

Para Piscitelli (2004, p. 288 e 289), os estudos sobre migrações informam pouco sobre o tráfico de mulheres. Quem escreve são principalmente ativistas nacionais e internacionais e agentes governamentais. Meios de comunicação, organizações não-governamentais, organismos do governo como o Ministério da Justiça, a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e internacionais como o Escritório contra Drogas e Crimes, têm produzido informações sobre a questão. Além disso, há poucos estudos sobre tráfico e ações de enfrentamento numa perspectiva acadêmica, bem como nos estudos de linha feminista e de gênero.

Uma das primeiras discussões é registrada no ensaio *Tráfico de Mulheres*, escrito em 1910, por Emma Goldman, feminista de linha anarquista dos Estados Unidos. A autora faz uma crítica social, defendendo a emancipação sexual como objetivo de qualquer movimento revolucionário. Goldman situa a prostituição como fruto da exploração que se dava em sentido amplo, não somente nas formas de trabalho formal. Seu texto foi escrito no momento em que os Estados Unidos reprimiam o transporte de mulheres para prostituição (GOLDMAN, 2011).

Emma Goldman (2011, p. 247) em seu texto fala da prostituição e tráfico de escravas brancas, como um alvo de legisladores e reformadores na época. A autora aponta a exploração capitalista como à causa desse comércio, que envolvia além de mulheres brancas, amarelas e negras, destacando que as discussões giravam em torno de questões morais e não das raízes do problema. Para a autora, a “inferioridade econômica e social da mulher é responsável pela prostituição”. (GOLDMAN, 2011, p. 249).

Fazendo uma leitura de autores de sua época, a feminista critica o moralismo vindo de instituições políticas e religiosas. Goldman afirmava, em seu tempo, sobre a representação da mulher, destacando as condições socioeconômicas enquanto elemento responsável da prostituição, assim como a “questão sexual”, reforçando a posição inferiorizada de “objeto de mera gratificação sexual” (GOLDMAN, 2011, p.253) e a dominação dos valores masculinos.

A sociedade considera as experiências sexuais de um homem como atributos de seu desenvolvimento geral, ao passo que experiências similares na vida de uma mulher são vistas como uma terrível calamidade, a perda da honra e de tudo o que é nobre e bom num ser humano. Esse duplo padrão de moralidade teve uma não pequena parte na criação e perpetuação da prostituição (GOLDMAN, 2011, p.253).

A crítica de Emma Goldman no início do século XX aponta para o controle social da sexualidade e para uma leitura interseccional ao se pensar a relação do problema do tráfico sexual com outras categorias de ordenação social, a exemplo de classe e sexualidade (BLANCHETTE, 2011, p. 288).

A autora afirma que rígidas leis não serão capazes de conter a prática da prostituição. Goldman critica os métodos legislativos no trato à questão, o que gera a criminalização e punição da atividade de prostituição, debate que ainda persiste na discussão do enfrentamento ao tráfico de mulheres na contemporaneidade. A criminalização da atividade da prostituição tem sido imbróglia na discussão das políticas antitráfico no mundo e no Brasil.

As ideias feministas dos anos de 1960 trouxeram novos aportes teórico-políticos, ao questionarem sobre a opressão, luta igualitarista e identitária, além do reconhecimento das diferenças e da cidadania, com desdobramentos sobre a perspectiva de compreensão sobre o tráfico sexual de mulheres e suas formas modernas de enfrentamento. Considero tratar sobre o movimento teórico-político exercido pelos feminismos e como suas reformulações darão outros (re) dimensionamentos à compreensão sobre tráfico de mulheres.

O entendimento global sobre *tráfico sexual de mulheres* foi diretamente influenciado por distintas perspectivas dos movimentos feministas atuantes desde o final do século XIX e que retomaram essa discussão na década de 1970 do século XX (KEMPADOO, 2005).

No seio dos feminismos não houve posições consensuais. Um primeiro grupo se origina nas pressões feministas ocidentais, de classe média, de influência norte-americana e europeia, que eram contra a prostituição em fins do século XIX em torno do *Tráfico de Escravas Brancas*. Este movimento reaparece no final da década de 1970 com o discurso contrário à “escravidão sexual feminina”. Esta linha de pensamento associa o tráfico exclusivamente à atividade de prostituição, vista como uma forma de opressão patriarcal e de vitimização de mulheres (KEMPADOO, 2005, p.58).

A outra linha de pensamento mais progressista compreende o tráfico como resultado das interseções entre o Estado, capitalismo, patriarcado e racismo como condicionantes das condições de vida das mulheres. Diferente da primeira linha de

pensamento, as mulheres não seriam vitimizadas pelo poder masculino, ao contrário, elas são concebidas como sujeitas atuantes. A prostituição seria uma estratégia de sobrevivência entendida como um trabalho produtivo (KEMPADOO, 2005, p.61).

As feministas divergem em muitos pontos quando o debate relaciona *tráfico* e *prostituição*. As feministas de linha abolicionista defendem que a prostituição é uma atividade degradante, que objetifica as mulheres e que não deveria ser legalizada pelo Estado. Nessa linha, o tráfico está ligado à prostituição. As abordagens mais progressistas consideram as trabalhadoras do sexo como sujeitas de direitos, não necessariamente vinculando tráfico e prostituição (PISCITELLI, 2004, p.294).

Para esta linha política, não se poderia criminalizar a atividade da prostituição, visto que se estaria negando os direitos humanos das trabalhadoras sexuais.

Em lugar de definir a própria prostituição como uma violência inerente contra as mulheres, são as condições de vida e de trabalho em que as mulheres podem se encontrar no trabalho do sexo, e a violência e terror que cercam esse trabalho num setor informal ou subterrâneo que são tidos como violadores dos direitos das mulheres e, portanto, considerados como 'tráfico' (KEMPADOO, 2005, p.62).

O debate sobre prostituição se fundamenta sobre a ideia de uma mulher que vende seu corpo a um homem, ainda que exista prostituição masculina de transgêneros e de homens. A posição de prostituta é uma posição feminina, revestida socialmente de significados a ela associados, mesmo que seu praticante possua sexo biológico e/ou gênero diferente (MIGUEL, 2014, p.139). A questão do debate está em problematizar como a prostituição pode implicar para reforçar ou não a dominação masculina e os efeitos das políticas oficiais sobre a autonomia das mulheres.

Na perspectiva liberal, retiradas a exploração de crianças e adolescentes e o tráfico de pessoas, a proibição da prostituição é difícil de ser justificada, visto que se estabelece uma relação contratual entre adultos. A repressão, neste ponto de vista, sinalizaria uma tentativa de impor uma lógica moral sexual e paternalista sobre a opção da prostituta e /ou do/da cliente.

O debate feminista contemporâneo tem focado os limites das liberdades individuais, bem como os desdobramentos sociais do comércio do sexo. As autoras que defendem a legalização da prostituição consideram como um trabalho remunerado. Por isso, a legalização da atividade seria um caminho para fornecer proteção contra a violência dos clientes e policiais.

A linha de pensamento favorável ao combate considera a vinculação da prostituição com tráfico de mulheres e outras formas de exploração. As mulheres na prostituição estão inseridas em uma ordem patriarcal, na qual impõe a vulnerabilidade

econômica à elas. Outro ponto é a criminalização da compra de serviços sexuais, não da venda. Críticas a essa visão, apontam que o contrato da prostituição não se explica pelo binarismo homem dominador x mulher dominada, o que não significa que não exista a dominação masculina. As prostitutas teriam condições de impor limites e negociar com os clientes, pois, o que está se vendendo é uma fantasia masculina, e mais do que adquirir domínio sobre a prostituta, o que o cliente recebe é uma encenação desse domínio. Nessa visão, o que não se pode negar é o papel desempenhado pela prostituição na economia simbólica da dominação masculina. Assim, nem toda manifestação de prostituição se confunde com proxenetismo, exploração sexual de crianças e adolescentes, turismo sexual e tráfico de mulheres, pois estes são fenômenos relacionados ao abuso, a exploração, com um corte classista e racista (MIGUEL, 2014).

Assim, há compreensões diversificadas sobre tráfico de mulheres em sua relação com a prostituição, que tensionam o debate, produzindo rebatimentos diretos sobre as políticas antitráfico e suas formas de enfrentamento desenvolvidas no século XX.

No caso brasileiro, as manifestações de movimentos de mulheres⁴⁶ ocorrem antes dos anos 1960 com diversas pautas e classes sociais envolvidas em torno de luta contra a carestia. No contexto da ditadura militar as lutas giram em torno de reivindicações específicas próximas a movimentos populares de mulheres, do que do movimento feminista, não obstante as manifestações do feminismo no campo político brasileiro, desde o século XIX.

Na redemocratização, nos anos 1980, a relação do feminismo com o campo político institucional se amplia, apesar das tensões e discussões no interior do feminismo: a conquista de espaços político-institucionais mediante a criação de Conselhos de Criação da Mulher e Delegacias da Mulher, aumento da participação de mulheres nos cargos eletivos e a construção de formas alternativas de participação política. Durante a Assembleia Constituinte, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher apresentou o documento *A Carta das Mulheres* com diversas representantes do feminismo brasileiro propondo agendas mais universais como o Sistema único de Saúde, ensino público e gratuito, autonomia sindical reforma agrária, reforma tributária, dívida externa e demandas em relação aos direitos das mulheres - trabalho, saúde, direitos de propriedade, conjugalidades, violência contra a mulher e direito sobre o

⁴⁶ Interessante fazer uma distinção entre movimentos de mulheres e movimentos feministas. O primeiro demanda por autonomia das mulheres em um espaço marcado pelo político, assim como as especificidades das relações de dominação. Os movimentos de mulheres não necessariamente são considerados em seu processo de constituição e propósito como feministas, pois não questionavam nem lutavam pelas mudanças de papéis atribuídas culturalmente às mulheres (PINTO, 2003, p.44 e 45).

corpo. Cabe destacar ainda um feminismo acadêmico que aglutinava mulheres intelectuais das universidades do campo político e artístico (PINTO, 2003, p.85).

Torres e Oliveira (2012, p.91) destacam os avanços nos direitos das mulheres. Nos anos 1970, institui-se o dia internacional da mulher, a realização de conferências de mulheres, como de Nairóbi e de Pequim/Beijim; avanços em relação à punição de crimes contra as mulheres mediante a criação de delegacias especializadas e da Lei Maria da Penha, a realização de conferências municipais, estaduais e nacionais para a elaboração de políticas para as mulheres, a criação de uma Secretaria da Mulher com status de ministérios, redução das desigualdades de gênero no mercado de trabalho. No entanto, o Brasil permanece com violência doméstica, preconceito étnico associado ao gênero; tráfico de mulheres em diversas modalidades, a desigualdade entre homens e mulheres em termos salariais e de acesso à oportunidade (TORRES; OLIVEIRA, 2012, p.92).

No contexto da crítica que os movimentos feministas fazem ao Estado, este passa a adotar políticas de ação afirmativas que se desdobram em políticas de identidade e reconhecimento, descentrando as reivindicações econômicas para reivindicações culturais. O movimento feminista nos anos 60 trouxe a discussão sobre as condições da mulher e a discussão acadêmica sobre gênero que enfatizou as especificidades das mulheres demandando reconhecimento das diferenças como direitos. Nesse contexto, caminham, tensionando com novas narrativas de exclusão como cortes de raça, etnia, gênero e geracional, assim como novos enfrentamentos teórico-metodológicos no âmbito do reconhecimento, da cidadania, dos direitos, da cultura e da democracia.

Há motivações que faz com que o tráfico de mulheres se torne central no cenário político e epistemológico contemporâneo: as lutas pelo reconhecimento de novas identidades, como negros, mulheres, jovens, indígenas e gays, bem como novas questões como o meio ambiente e a soberania dos povos dentro do arranjo sociopolítico mundial.

Percebo que as demandas em torno do tráfico sexual de mulheres não estão nas pautas dos movimentos feministas se levarmos em consideração o debate internacional que estava sendo realizado e os acordos formalmente assinados pelo Brasil⁴⁷. A discussão sobre

⁴⁷ Segundo o Ministério da Justiça, o Brasil foi signatário dos seguintes acordos: Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outrem (1949); Pacto Internacional sobre os Direitos Civil e Político (1966); Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto San José da Costa Rica (1969); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher - CEDAW (1979); Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989); Convenção Interamericana para Prevenção, Erradicação e Punição da Violência Contra a Mulher – Belém (1994); Convenção contra o Crime Organizado Transnacional(2000); Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres eCrianças (2000); Protocolo Facultativo à

tráfico não ganha legitimidade nesse contexto, embora já ganhasse terreno na Europa e Estados Unidos. A discussão ganha força na primeira década do século XXI, tornando-se um campo de intervenção política, num contexto cujos traços são:

Resultados das políticas culturais da diferença, de lutas em torno da diferença, da produção de novas identidades e do aparecimento de novos sujeitos no cenário político e cultural. Isso vale não somente para a raça, mas também para outras etnicidades marginalizadas, assim como o feminismo e as políticas sexuais no movimento de gays e lésbicas, como resultado de um novo tipo de política cultural (HALL, 2011, p.320).

No âmbito acadêmico, destaco o lugar que as discussões sobre tráfico de mulheres têm no campo dos estudos da mulher e na teorização de gênero na segunda metade do século XX. Os estudos produzidos no contexto dos anos de 1970 davam visibilidade conceitual e epistemológica às *mulheres*. O olhar lançado sobre as relações sociais de gênero estava baseado nas leituras sobre o patriarcado, dentro dos quadros teóricos do marxismo. Nesse sentido, o debate que gira em torno do tráfico de mulheres considera uma leitura essencialista sobre a figura da mulher, sem levar em consideração nuances de raça e sexualidade.

No debate internacional sobre o tráfico, a categoria *gênero* adentra o debate teórico e as práticas políticas. A categoria apresenta perspectivas distintas de análise e abre novos espaços para a compreensão sobre a complexidade da atividade. A feminização do tráfico, de acordo com os dados dos organismos internacionais, leva-me a pensar como as categorias – *mulher* e *gênero* – são operadas e representadas.

A dimensão do *gênero* se movimenta nestas políticas, colocando-se como um novo paradigma nas ações de enfrentamento. As políticas de Estado parecem estar aparentemente sintonizadas ou influenciadas com estas abordagens teóricas. Nesse sentido, a produção contemporânea que refletem as novas ampliações do conceito de *gênero* e dos estudos sobre mulheres oferecem caminhos profícuos de análise para os estudos sobre tráfico de mulheres em todas as suas dimensões, não somente o sexual.

No marco do pensamento feminista, o paradigma da *interseccionalidade*, emerge no final da década de 1990, como alternativa às formulações de gênero para apreensão das articulações mais profundas entre as diferenças e as desigualdades.

Piscitelli (2008, p.14) analisa que as marcas do *gênero* estão em todas as fases ou processos da dinâmica do tráfico – desde o recrutamento, deslocamento e recepções no local de destino – passando pelas situações de exploração. Para tanto, de acordo com a autora, é

Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea (2000); Protocolo Opcional da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (2001)

importante levar em consideração as novas formulações de gênero que não se limita às mulheres, nem às relações entre homens e mulheres.

Ao analisar uma das modalidades de tráfico, o *tráfico sexual de mulheres*, Piscitelli (2008) afirma que o fenômeno da migração feminina para o trabalho sexual deve ser analisado observando a imbrincada intersecção entre gênero, raça, etnia, classe social, região, nacionalidade e força de trabalho. Para tanto, sugere a categoria *interseccionalidade* para articular as diferenciações ou marcadores que são ativados na prática do tráfico de mulheres, assim como Brah (2006) e Crenshaw (2002) que discutem também nessa perspectiva de articular as diferenças – gênero, classe, raça, sexualidade, religião, nacionalidade e geração.

Piscitelli e Vasconcelos (2008, p.10), no *Dossiê: Gênero no Tráfico de Pessoas*, afirmam que no século XX houve a ampliação do engajamento na luta contra o tráfico de pessoas, assim como o aumento das reflexões críticas que apontam impasses na delimitação do problema, produção do conhecimento e formas de enfrentamento. As autoras realizam um levantamento de leituras que abordam sobre o tráfico de pessoas no Brasil, seguido de uma análise dos textos que abordam sobre o tráfico de pessoas no Brasil. Segundo as autoras, há uma demarcação nítida do *gênero* nas discussões:

Dimensões da construção da masculinidade aparecem nos artigos como aspectos cruciais nos processos que conduzem ao tráfico interno para a realização de trabalho escravo no setor agrícola em diversas regiões do Brasil e também nos castigos aplicados a estes trabalhadores [...]; Gênero marca as especificidades da inserção de imigrantes latino-americanas, principalmente bolivianas no trabalho forçado, em oficinas de costura de São Paulo e de brasileiras forçadas a trabalhar no serviço doméstico e na indústria do sexo no exterior [...]. Gênero aparece como distinção significativa também nos processos de contrabando dos migrantes mediante os quais pessoas indocumentadas ingressam nos Estados Unidos. E, articulado à nacionalidade, tinge com tons diferenciados a experiência dos/as deportados/as e não admitidos/as em aeroportos europeus (PISCITELLI; VASCONCELOS, 2008, p.24).

Piscitelli (2008, p.15) destaca que para superar problemas relacionados à produção do conhecimento e nas formas de enfrentamento são necessárias uma leitura das categorias *gênero* e *trabalho*. Isso porque os fluxos e movimentos de pessoas se dão por motivos de trabalho e há outras marcas que se interconectam, a exemplo de nacionalidade, etnicidade e racialidade.

Há também uma convergência em considerar que as dinâmicas das diferentes fases do processo, nas quais é possível detectar esse crime (recrutamento, deslocamento, e recepção no local de destino), e as situações de exploração que o caracterizam apresentam marcas de gênero. Ao pensar nessas marcas, porém é importante levar em conta as novas formulações de gênero, que não reduzem essa categoria a mulheres, tampouco às relações entre homens e mulheres (PISCITELLI, 2008, p. 16).

Estas perspectivas contemporâneas parecem avançar mais nas explicações sobre tráfico de pessoas como um todo e não somente de mulheres. O debate pode possibilitar nuances diferenciadas das experiências de distintos/as sujeitos/as como travestis, transgêneros, transexuais, além de mulheres e homens (PISCITELLI, 2008, p.19).

A articulação entre essas marcas de diferenciação incide na divisão do trabalho que podem se instalar nesse contexto. Porém, é importante considerar que a racialização e a inferiorização dos migrantes de países e regiões pobres do mundo afetam todas as categorias de pessoas – e não apenas as mulheres – embora de maneiras diferenciadas (PISCITELLI, 2008, p.18).

Sinalizo que os estudos de mulheres e de gênero tiveram contribuição significativa para os debates sobre o tráfico sexual de mulheres. Acredito que trouxeram uma reflexão de caráter teórico-metodológica, discutindo a mulher enquanto objeto do tráfico. Também, dentro das formulações de *gênero*, há avanços que permitem afirmar que outras categorias precisam ser acionadas para explicar a dinâmica de tráfico, não atomizando tudo em torno do *gênero*.

No cenário brasileiro, a lógica do Estado opera a ideia de *gênero* nas políticas de enfrentamento de tráfico de mulheres, ressignificando o discurso no plano da política institucional, pois não desloca a centralidade do gênero enquanto diferença sexual, o que pode apresentar problemas para atender as populações chamadas de *traficadas*. Problematizo também as limitações das ações efetivadas pelo Estado que reproduzem a construção normativa do sexo, não cruzando com raça, classe e outros marcadores sociais. As normas regulatórias e a materialização delas através das ações estatais operam exclusão em relação às múltiplas construções de gênero, pois estão *generificadas* nas *mulheres*.

No enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres, a dimensão do *gênero* se movimenta nessas políticas públicas, dando a impressão de que estas políticas estão sintonizadas ou influenciadas por estas abordagens teóricas, expressando assim um novo paradigma político.

Por outro lado, diante da complexidade do fenômeno do tráfico e dos desafios postos às políticas públicas, o *gênero* pode apresentar limitações, podendo ser vista como uma categoria universal e euroamericanizada, produzidas por acadêmicas brancas e heterossexuais, não possibilitando explorar mecanismos profundos de identidades complexas⁴⁸.

⁴⁸ Cito outras propostas teóricas contemporâneas, a exemplos dos *estudos queer* e outros estudos analíticos que já não optam por esta categoria enquanto central, colocando assim desafios para as políticas de enfrentamento ao tráfico sexual. O escopo destes estudos está na problematização dos fundamentos das práticas sociais de grupos sociais subalternizados e como estes confrontam e/ou negociam com as matrizes normativas hegemônicas. Conforme Miskolci (2009, p.169) estes estudos “partem da desconfiança com relação aos sujeitos sexuais como estáveis e foca nos processos sociais classificatórios, hierarquizantes, em suma, nas estratégias sociais

Em consonância com afirmações já explicitadas, reconheço a importância dos estudos de mulheres e de gênero para o avanço dos estudos de *tráfico de mulheres*, bem como, os desdobramentos teóricos e políticos do conceito de gênero, a partir de sua relação central entre identidades e diferenças. Os estudos de mulheres e de gênero tiveram contribuição significativa para os estudos de *tráfico de mulheres*, pois estes trouxeram reflexão de caráter teórico-metodológico, discutindo a mulher enquanto objeto do tráfico. *Gênero* permeia esse contexto em que as políticas públicas se inserem com um discurso novo. No entanto, as políticas públicas internacionais e brasileiras construídas caminham no plano discursivo de priorizar a atenção às mulheres e centralizar ações que buscam regular o mercado do sexo e à prostituição de mulheres.

Assim, nas discussões das políticas públicas, as mulheres devem ser vistas no campo das representações e não dentro de uma lógica de naturalização, mas a partir da ótica da pluralidade, relacional e historicamente situadas, cujos corpos e identidades sexuais vão sendo constituídos.

Outras categorias precisam ser acionadas para explicar a dinâmica do tráfico. Defendo que leituras que contemplem outras nuances, como eixos de demarcação das diferenças, não atomizando tudo em torno da categoria *gênero*, ou deslocando as interpretações em torno desta categoria são legítimas também na interpretação do fenômeno do tráfico. Pensar não só a coexistência entre as diferenças, mas a intersecção.

No estudo sobre as políticas públicas, acredito na necessidade de problematização dos seus fundamentos. Estas políticas ainda que afirmem a ideia de uma identidade feminina ou mesmo de uma ideia universal de natureza feminina, apresentam limites, visto que apesar de apresentarem um discurso pretensamente emancipatório podem ser interpretadas enquanto disciplinadoras dos corpos femininos e os discursos jurídicos podem ser vistos como instrumentos de reafirmação dos lugares sociais e sexuais dos homens e mulheres.

Além disso, no discurso das políticas, por exemplo, as mulheres têm uma visibilidade mais que outras identidades de gênero, como homens e transexuais. Nesse sentido, cabe a problematização científica em torno do significado dessas representações nas orientações normatizadoras do tráfico de mulheres.

A limitação das políticas públicas está na representação de gênero e a invisibilidade de uma leitura interseccional, posto que existem outros cortes, como o étnico-

normalizadoras do comportamento”. Está em questão nesta proposta de estudo uma “análise da normalização”, procurando os fundamentos epistemológicos do/da sujeito/sujeita *abjeto/abjeta*. Estes estudos podem contribuir na análise de políticas públicas que englobem questões relacionadas às identidades e significados sexuais.

racial, o social e o geográfico na leitura de tráfico. Nessa ótica de pensamento, segundo Crenshaw (2002, p.175), por exemplo, há limitações na conexão entre tráfico e discriminação racial, que embora seja reconhecida em espaços internacionais de discussão, não tem sido destacada no trato do problema.

Para a autora, “uma análise do tráfico totalmente integrada sugeriria que todos os fatores que contribuem para a vulnerabilidade das mulheres em tal contexto sejam incluídos tanto na análise quanto nas recomendações para o tratamento do problema” (CRENSHAW, 2002, p. 175). A autora faz as seguintes críticas:

Quando se presta atenção em quais mulheres são traficadas, é óbvia a ligação com a sua marginalização racial e social. Contudo, o problema do tráfico é frequentemente absorvido pela perspectiva de gênero sem que se discuta raça e outras formas de subordinação que também estão em jogo. Por exemplo, no recente relatório sobre tráfico de mulheres, do Comitê sobre a Condição das Mulheres, não se deu atenção alguma ao fato de que, muitas vezes, a raça ou formas correlatas de subordinação contribui para aumentar a probabilidade de que certas mulheres, ao invés de outras, estejam sujeitas a tais abusos. Os esforços no sentido de remediar tais situações devem ser fundamentados em uma compreensão da magnitude do problema, incluindo, quando forem relevantes, suas dimensões raciais. Em algumas ocasiões é visível a atenção dada à identidade racial ou social de mulheres traficadas; no entanto, o reconhecimento das dimensões raciais do problema nem sempre é suficiente para garantir que as soluções propostas sejam absolutamente informadas por esses fatores (CRENSHAW, 2002, p. 175).

A *interseccionalidade* se coloca como um possível paradigma contemporâneo na compreensão das políticas públicas que permite avançar, levando em consideração as diferentes formas de hierarquia e desigualdades do mundo social, como *gênero, classe e raça*.

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (CRENSHAW, 2002, p.177).

No mesmo caminho, Piscitelli (2008) sugere a *interseccionalidade* como uma alternativa ao *gênero*, no sentido de que, ao se articular diferentes categorias pode-se apreender a articulação de múltiplas diferenças e desigualdades.

No pensamento feminista houve o reconhecimento de outras diferenças, embora houvesse o privilegiamento do gênero. O olhar sobre o gênero e a relação com outras diferenças específicas é marcada por tensões não somente no campo discursivo do feminismo, mas também na dinâmica do tráfico e nas suas formas de enfrentamento.

A Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude - ASBRAD - fez um levantamento - em sua pesquisa violação de direitos humanos e

discriminação de gênero - de narrativas de mulheres deportadas e inadmitidas de vãos provenientes da Espanha, Estados Unidos, Inglaterra e Portugal, que eram abordadas no aeroporto de Guarulhos. As situações de violações e discriminação ocorrem por parte dos funcionários da migração e pelos cidadãos estrangeiros, principalmente com mulheres com características atribuídas aos estereótipos de mulheres brasileiras (ASBRAD, 2008, p. 261). Segundo o relatório, as motivações são socioeconômicas e também subjetivas (ASBRAD, 2008, p. 255 e 256).

Segundo Torres e Oliveira (2012), em uma pesquisa realizada na Amazônia, o debate sobre o tráfico se articula a ideia de feminização, exotismo étnico e ao discurso da mulher fácil e lasciva sexualmente. Com a parceria do Ministério Público Federal (que ficou responsável pela execução da coleta e tratamento estatísticos dos dados, coligidos através de formulários) identificou que o perfil da mulher traficada, em sua maioria, é com um nível de escolarização baixo, crianças e adolescentes, condição de pobreza e vulnerabilidade social, num contexto de limitação do alcance das políticas públicas de desigualdades regionais, com a representação sobre a Amazônia associada ao atraso nacional, ao isolamento territorial, a condição étnico-racial marcado pela indianidade e as mulheres vista como exóticas. Ainda, identificaram que grande parte das mulheres não sabe identificar as respostas do Estado. Para as autoras, malgradadas às críticas que devem ser dirigidas ao Estado pela sua não intervenção no problema social do tráfico de mulheres, deve-se reconhecer que a ausência de indicadores científicos contribui para invisibilizar a ação do Estado. A academia pouco tem debatido e formulado teorias compreensivas desse fenômeno. A tomada de decisão do Estado na elaboração de políticas públicas toma por base a pesquisa e seus indicadores. Também, o Estado deve ouvir a reivindicação dos movimentos sociais para a constituição de redes de articulação de políticas públicas voltadas para as mulheres, na sua diversidade (TORRES; OLIVEIRA, 2012).

Observo que as políticas públicas contemporâneas de enfrentamento ao tráfico têm dado espaço às mulheres e ao enfoque de gênero, considerando convergências com as questões de classe e raça. Essas diferentes formas de subordinação, que estão imbricadas nas relações sociais de poder, são elementos básicos e constitutivos das políticas públicas no Brasil, a exemplo da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, do *I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico* e do *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*.

3 O DEBATE POLÍTICO SOBRE O TRÁFICO SEXUAL DE MULHERES

Neste capítulo, analiso as principais convenções que delineiam diretrizes para o enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres. Os documentos são produções históricas, construídas e negociadas, que expressam representações de determinado tempo histórico, bem como expressam formas de controle sobre o corpo e sobre a sexualidade. Os contextos de produção desses documentos são diferentes, com movimentos históricos complexos e agentes participando em sua construção.

Faço uma breve análise desses documentos mostrando as características de cada um e também problematizando as representações de gênero contidas neles. Priorizo estes documentos por serem considerados, do ponto de vista oficial, como documentos que o Brasil é signatário, segundo o Ministério da Justiça (2016), e por apresentar a temática do tráfico. O sítio do Ministério da Justiça, <http://www.justica.gov.br/>, possui um material de divulgação, em forma de *powerpoint* com os principais instrumentos internacionais assinados pelo Brasil, conforme o quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Principais instrumentos internacionais assinados pelo Brasil

Instrumentos Internacionais	Assinado	Decreto	Ratificado	Promulgado
Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outrem	1949			1958
Pacto Internacional sobre os Direitos Civil e Político	1966	Decreto Legislativo nº 226,1991		Decreto 592 06/07/1992
Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	1966	Decreto Legislativo nº226, 1991		Decreto nº 591/92.
Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto San José da Costa Rica	1969	Decreto Legislativo nº27, 1992		Decreto nº 678 06/11/1992
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de		Decreto		Decreto 4377

Discriminação Contra a Mulher - CEDAW	1979	Legislativo nº 93, 1983	1984	13/09/2002
Convenção Internacional dos Direitos da Criança	1989	Decreto Legislativo nº 28, 1990	1990	Decreto nº 99.710, 1990
Convenção Interamericana para Prevenção, Erradicação e Punição da Violência Contra a Mulher – Belém	1994		1995	Decreto nº 1.973, 1996
Convenção contra o Crime Organizado Transnacional	2000			
Protocolo Facultativo 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.	2000	Decreto Legislativo nº 231 29/03/2003		Decreto nº 5017 12/03/2004
Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea	2000	Decreto Legislativo nº 231 29/05/2003		Decreto nº 5016 12/03/2004
Protocolo Opcional da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	2001	Decreto Legislativo nº 107 06/07/2002	2002	Decreto n.º 4.316 31/07/2002

Fonte: <http://www.justica.gov.br/>, Ministério da Justiça, s/d.

Os documentos são nominados como *convenções, pactos e protocolos*. Do ponto de vista jurídico, podem ser considerados, genericamente, como *tratados*. O *tratado* é um “ato jurídico por meio do qual se manifesta o acordo entre dois ou mais sujeitos de direito internacional” podendo ser bilaterais (quando celebrado entre duas partes) ou multilaterais (quando as partes são mais numerosas). Conceitualmente consiste num:

[...] acordo regido pelo direito internacional, ‘qualquer que seja a sua denominação’. Em outras palavras, tratado é a expressão genérica. São inúmeras as denominações utilizadas conforme a sua forma, o seu conteúdo, o seu objeto ou o seu fim, citando-se as seguintes: convenção, protocolo, convênio, declaração, *modus vivendi*, protocolo, ajuste, compromisso etc., além das concordatas, que são os atos sobre assuntos religiosos celebrados pela Santa Sé com os estados que têm cidadãos católicos. Em todas essas denominações, o dado que se enfatiza é a expressão do acordo de vontades, estipulando direitos e obrigações, entre sujeitos de direito internacional (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p.155).

Considero que esses documentos internacionais são produções históricas modernas e que os conceitos são redimensionados, como o de *mulher, mulheres e gênero* fazendo parte de um elenco de categorias que são acionadas no trato do tráfico. Estas normativas internacionais colocam o tráfico como crime, enfatizam as experiências das mulheres, a regulamentação dos Estados, a construção de um modelo de enfrentamento baseado na repressão, reafirmando a noção das mulheres como sujeitas vulneráveis a prática.

Considero também, a influência desses instrumentos na construção das políticas públicas brasileiras. Questiono as relações de *saber/poder* na modernidade e em suas instituições, como as políticas públicas, que constroem uma representação sobre mulheres e também constroem a violência contra a mulher como um problema social, regulam a sexualidade e consideram o tráfico como domínio de intervenção estatal. Por isso, ver o *tráfico* enquanto um *problema social* construído faz parte do exercício analítico.

Nos documentos, o *tráfico* é colocado como um *problema social*, resultado de um processo histórico de construção, reconhecimento e legitimação. O *problema social* está ligado à ação coletiva de um grupo na produção de uma categoria de percepção do mundo social com o objetivo de agir sobre ele. Para o tema se inserir no âmbito das preocupações sociais envolve um processo de enunciação e construção pública, além do reconhecimento/institucionalização por parte do Estado. O *problema social* passa a demandar estratégias coletivas expressas nas leis, regulamentações e políticas públicas (LENOIR, 1996).

No caso do *tráfico de mulheres*, a modalidade do *tráfico sexual* tem ocupado centralidade nas recomendações. Há uma preocupação com esta modalidade, visto que a sexualidade é um dispositivo histórico, em que há uma grande rede em que a estimulação dos

corpos, a intensificação dos prazeres, a incitação ao discurso, a formação dos conhecimentos, o reforço dos controles e das resistências, encadeiam-se uns aos outros, segundo estratégias de saber e de poder (FOUCAULT, 1988, p. 100).

Isto é, a sexualidade não é algo dado, mas uma construção histórica, um conjunto de efeitos produzidos nos corpos, comportamentos e relações sociais (FOUCAULT, 1988). Existe uma complexa *tecnologia sexual*, produzida e desenvolvida na era burguesa, atuando sobre os indivíduos, em que homens e mulheres são afetados de maneiras diferentes. A sexualização das crianças e do corpo feminino, o controle da procriação e a psiquiatrização do comportamento sexual considerado pervertido expressam marcas dessa regulação. Um conjunto de proibições e regulamentações das práticas sexuais mediante autoridades religiosas, legais ou científicas cujo resultado foi a produção da sexualidade e não a repressão, juntamente com discursos provenientes da pedagogia.

Notaria apenas que, em nossos dias, as regiões onde a grade é mais cerrada, onde os buracos negros se multiplicam, são as regiões da sexualidade e as da política: como se o discurso, longe de ser esse elemento transparente ou neutro no qual a sexualidade se desarma e a política se pacifica, fosse um dos lugares onde elas exercem, de modo privilegiado, alguns de seus mais temíveis poderes (FOUCAULT, 2009).

Historicamente, há um vínculo entre o discurso de enfrentamento ao tráfico e a prostituição feminina. Desde o início do século XX, foram elaboradas convenções internacionais no âmbito da *Liga das Nações*, permeadas principalmente por preocupações dos riscos da atividade de prostituição das migrantes da Europa e dos Estados Unidos no exterior. Entre as décadas de 1900 e 1930, segundo Piscitelli (2010, p. 363) as disposições voltavam-se ou para o tráfico de mulheres e crianças ou para o tráfico de crianças: *Acordo Internacional para a Supressão do Tráfico de Escravas Brancas* (Paris, 1904), *Convenção Internacional para a Supressão do Tráfico de Escravas Brancas* (1910); *Convenção Internacional para combater o Tráfico de Mulheres e Crianças* (1921), *Convenção Internacional para a supressão do Tráfico de Escravas Brancas* (1933). A *Convenção das Nações Unidas*, em 1949, substituiu os acordos anteriores, associando o tráfico à prostituição, que deveriam ser combatidos.

No ano de 1949, a *Convenção para a supressão do tráfico de pessoas e da exploração da prostituição de outrem* (1949) aborda a atividade de prostituição em sua relação com o tráfico. Este documento explicita a prostituição, forçada ou consentida como crime, com punição para as pessoas que financiem a atividade; há a criminalização da prostituição. O artigo 17 fala sobre a proteção aos migrantes, em especial *mulheres e crianças*, tanto no local de chegada, quanto de partida e durante a viagem. Também afirma

que os Estados - partes na *Convenção* devem ser vigilantes com relação às agências de emprego e a procura de empregos por parte de mulheres e crianças. A ideia de *pessoas* é acionada no documento ao se falar do *tráfico internacional de pessoas*. Este documento unifica outros documentos: o *Acordo Internacional para a supressão do tráfico de escravas brancas* (1904); a *Convenção Internacional relativa à supressão do tráfico de mulheres adultas* (1910); a *Convenção Internacional para a supressão do tráfico de mulheres adultas* (1921).

A partir dos anos 1960, sob a égide do processo de globalização, há um aumento do número de acordos internacionais, recolocando o debate do tráfico sobre a ótica da violência contra a mulher e crianças, além da agressão aos direitos humanos. No contexto da mundialização do capital e seu poder colonizatório sobre os territórios e Estados-Nações, a produção do conhecimento e também das políticas, são cada vez mais influenciadas pelas dinâmicas econômicas. A alteração na forma de produção de mercadorias repercute para todas as relações sociais, políticas, econômicas que perpassam a sociedade capitalista. A rigidez no processo produtivo perde espaço para a flexibilização da produção com impactos sobre os direitos dos trabalhadores.

As mulheres são destaque na dinâmica do processo de globalização e dos fluxos migratórios, experienciando situações de violência de gênero, sexismo e exploração, apesar delas construírem caminhos de resistências nos quais a própria migração parece ser um (MAYORGA, 2011, p.327).

Para Petras (1999), a globalização é um fenômeno que combina, de forma paradoxal, a competição de mercado com a predominância de grupos economicamente fortes com a colaboração entre eles para a ampliação e exploração dos mercados. Essa combinação resulta num intenso comércio internacional, processos políticos que não conduz indistintamente a uma possível integração a uma nova ordem mundial. Bauman (1999, p.9 e 10) destaca que este processo tem diversos efeitos: a compressão tempo/espaço no âmbito das sociedades e comunidades planetárias e territoriais; a tendência contemporânea de fragmentação do espaço, a exclusão social e a reconstituição das guerras modernas pelo direito de definir e impor o significado do espaço comum; perda da capacidade decisória dos governos estatais sob as condições da economia, finanças e informações globalizadas; e a insegurança e incertezas nas experiências humanas.

O recrudescimento dos fluxos migratórios e o questionamento do modelo de pensamento eurocêntrico têm implicado no (re) aparecimento de tensões políticas, étnicas, culturais, nacionais e religiosas. A globalização do capitalismo que favorece um livre trânsito

dos capitais, bens e serviços, também facilita o comércio de pessoas como mulheres, crianças, homens e outras modalidades de gênero, a exemplo de transexuais. Como afirma Mayorga (2011, p. 325 - 326), outras noções, reformulações e problematizações têm sido exigidas sobre a ideia de cidadania, assim como o fortalecimento das representações sobre os/as imigrantes enquanto uma ameaça à identidade cultural e a soberania das nações europeias.

É nesse período, nos anos 1960, que é elaborado o *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, sociais e culturais* (1966) que considera os Direitos Humanos em sua perspectiva universalista de assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais (artigo 3º). Além disso, aborda as condições igualitárias de trabalho, em termos de igualdade de oportunidade e salários. Neste *Pacto* não se faz menção direta a *tráfico* em nenhuma de suas formas.

A *Convenção Americana sobre Direitos Humanos - o Pacto San José da Costa Rica* (1969) além de reafirmar as concepções dominantes de Direitos Humanos desenvolvidas no século XX, afirma que “ninguém pode ser submetido à escravidão ou a servidão e tanto estas como o *tráfico de escravos* e o *tráfico de mulheres* são proibidos em todas as suas formas”. Esta é a única menção ao tráfico.

Um dos documentos mais emblemáticos no campo do enfrentamento da violência contra as mulheres, a *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres* (1979), parte do princípio da igualdade entre homens e mulheres como um elemento fundamental dos Direitos Humanos. Em seu artigo 6º, afirma que: “os Estados-partes tomarão as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo para suprimir todas as formas de *tráfico de mulheres* e *exploração de prostituição da mulher*”. Neste documento há referência a *todas as formas de tráfico*, não somente a sexual, mas isso sem descrevê-las.

Nos anos 1990, o debate sobre o tráfico ganha mais força a partir de mudanças sociais, econômicas e políticas no mundo e por pressão de organizações não-governamentais e movimentos feministas, aprofundando o debate sobre a prostituição. Organizações internacionais como a *Coalition Against Trafficking in Women* (CATW) e a *Global Alliance Against Traffic in Women* (GAATW), com posicionamentos diferentes, vieram influenciar o desenho das políticas de enfrentamento ao tráfico e a prostituição tornou-se um ponto de tensão no interior do debate.

A organização não-governamental *Coalition Against Trafficking in Women* (CATW) se colocou, no ano de 1993, como a primeira organização no mundo a enfrentar o tráfico internacional de pessoas e a exploração sexual comercial de mulheres e crianças em todo o mundo. É a primeira organização do mundo para lutar contra o tráfico de pessoas a

nível internacional, com uma linha abolicionista. O objetivo da CATW é se envolver na defesa, educação, serviços às vítimas e programas de prevenção para as vítimas do tráfico e da prostituição na Ásia, África, América Latina, Europa e América do Norte, incluindo nos Estados Unidos (<http://www.catwinternational.org/WhoWeAre>, 2015)⁴⁹ encarando a prostituição como um mal e violação dos direitos humanos. A CATW tem produzido livros, relatórios e vídeos sobre prostituição e tráfico como principais violações dos direitos humanos das mulheres. Segundo a ONG, sua ação se opõe ao poder e recursos da indústria do sexo que, por sua vez, retrata a prostituição como nuance da liberação sexual e do trabalho, que, por sua vez, tem produzido males para as mulheres⁵⁰.

A *Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW)* foi fundada em 1994 em uma conferência em Chiang Mai, Tailândia, onde os participantes estavam preocupados com o discurso e ativismo construídos em torno do tráfico de mulheres. A Aliança nasceu de uma decisão coletiva de entender os elementos do tráfico sob a perspectiva de direitos humanos, a fim de melhorar a vida das mulheres traficadas. Em seus princípios, a GAATW aciona os direitos humanos de pessoas traficadas e aquelas em situação de vulnerabilidade, em todas as atividades de combate ao tráfico; reconhece a igualdade de todas as pessoas de exercer, defender e promover os direitos humanos inerentes, universais e indivisíveis; a não-discriminação por qualquer motivo, incluindo - isoladamente ou em combinação - raça, etnia, descendência, orientação sexual ou identidade de gênero, religião, sexo, idade, condição de migrante, origem nacional ou social, nascimento ou qualquer outra condição ou ocupação (incluindo o trabalho nos setores informais, como o trabalho doméstico, trabalho sexual, etc.)⁵¹ (GAATW, 2016).

No debate internacional, duas organizações internacionais disputam o sentido político do controle sobre a sexualidade, de mulheres e sobre a prostituição, sob pontos de

⁴⁹ A página da CATW é: <http://www.catwinternational.org>. Tradução minha.

⁵⁰ Tradução minha: CATW has produced major books, reports and groundbreaking videos on prostitution and trafficking as major human rights violations of women. Our challenge, in opposition to the enormous power and resources of the sex industry that portrays prostitution as sexual liberation, work or even glamorous, has been to make the harm of prostitution visible (Fonte: <http://www.catwinternational.org/WhoWeAre/History>, 2015).

⁵¹ GAATW applies a Human Rights Based Approach to address trafficking issues, which means: Centring the human rights of trafficked persons and those in vulnerable situations, in all anti-trafficking activities; Acknowledging the equality of all persons to exercise, defend and promote their inherent, universal and indivisible human rights; Non-discrimination on any grounds, including – singly or in combination - race, ethnicity, descent, sexual orientation or gender identity, religion, gender, age, migrant status, national or social origin, birth or other status, or occupation (including work in the informal sectors such as domestic work, sex work, etc.); Primacy of the principles of accountability, participation and inclusivity/ non-discrimination in working methodologies, and organizational structures and procedures. In this respect, self-representation and organisation of those directly affected by trafficking are strongly encouraged and supported. Tradução minha. A página de acesso é: <http://www.gaatw.org/about-us/basic-principles>.

vistas distintos. Nesse momento histórico de construção do tráfico como um problema social e de estratégias de enfrentamento, há uma centralidade em torno das mulheres e crianças em que o debate é encabeçado por ativistas internacionais. As convenções internacionais são influenciadas por este debate que não é unificado e harmônico. Destaco que o tráfico nesse momento dos anos 90, ganha um contorno multidimensional, torna-se uma questão pública, além do simbolismo do gênero, fortemente impregnado. A partir de então, diferentes agendas passam a configurar as iniciativas internacionais, como as diretrizes dos pensamentos feministas ocidentais euro-americanos.

Nos anos de 1990, a Organização das Nações Unidas (ONU) lança o *Programa de Ação para a prevenção da venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil* (1992). No ano seguinte, realiza-se a *Conferência Mundial dos Direitos Humanos*, cuja *Declaração e Programa de Ação de Viena* destacam a “eliminação de todas as formas de assédio sexual, exploração e tráfico de mulheres”. Como desdobramento dessa Conferência, nasce no ano de 1996, o *Programa de Ação da Comissão de Direitos Humanos para a Prevenção do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição* (CASTILHO, 2008, p.9).

Em Pequim, no ano de 1995, ocorreu a *Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher* em que um dos objetivos traçados foi a eliminação do tráfico de mulheres e a prestação de assistência às vítimas da violência geradas pela prostituição e tráfico. Em 1998, a *Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores*, assim conceitua o tráfico internacional de pessoas com menores de 18 anos: “a subtração, transferência ou retenção, ou a tentativa de subtração, transferência ou retenção de um menor, com propósitos ou por meios ilícitos [...] prostituição, exploração sexual, servidão” (CASTILHO, 2008, p.10). Como meios ilícitos destaca: “o sequestro, o consentimento mediante coerção ou fraude, a entrega ou recebimento de pagamentos ou benefícios ilícitos com vistas a obter o consentimento dos pais, das pessoas ou da instituição responsáveis pelo menor”.

Na *Convenção Internacional dos Direitos da Criança*, texto de 1990, ativa as mesmas concepções dos Direitos Humanos, reconhecendo a infância como uma fase da vida vulnerável, que necessita de cuidados e assistências. Entre os cuidados, estão as medidas dos Estados-partes “para impedir o sequestro, a venda ou o *tráfico de crianças* para qualquer fim ou sob qualquer forma” (Artigo 35), condenando também formas de abuso, maus tratos ou exploração, como a sexual (Artigo 19, parágrafo I).

Em 1994, a *Convenção Interamericana para prevenir e erradicar a violência contra a mulher*, a chamada *Convenção de Belém do Pará*, reforça o discurso dos Direitos Humanos, presente na *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem* (1948) e na

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). O documento reconhece as várias dimensões da violência contra a mulher. No artigo 1º, tem-se o conceito de *violência*: “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública quanto na esfera privada”. O *tráfico de mulheres* é visto como uma forma de violência física, sexual e psicológica (Artigo 2), bem como uma afronta aos Direitos Humanos.

O Brasil é influenciado por estas convenções, aderindo a todas elas. As diversas convenções permitiram a ampliação do conceito de *tráfico*, considerando-se que outros/as participantes, chamados/as de *pessoas*, seriam vulneráveis à prática do tráfico, crianças, adolescentes e mulheres.

No ano de 2000, é aprovada o *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado transnacional relativo ao combate ao tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea*, por meio de Decreto nº231/2003. O documento refere-se ao *tráfico ilícito de imigrantes* que significa a “promoção, com o objetivo de obter direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado-parte do qual essa parte não seja nacional ou residente permanente”. O documento trabalha com a ideia de *pessoas*, contemplando medidas de proteção e assistência, levando em consideração as necessidades específicas das mulheres e crianças.

Visando “promover a cooperação para prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade organizada internacional” (Artigo 1), a *Convenção sobre o Crime organizado transnacional* (2000) não faz referência direta a nenhuma modalidade de tráfico.

Considerado o marco no debate sobre o tráfico, 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* – conhecido como Protocolo de Palermo, é aprovado no ano de 2000. Este protocolo se subdivide ainda em dois outros: um que se refere ao *Tráfico de Pessoas* e outro que se refere ao *contrabando de migrantes*. Na *exploração* enquadra-se “a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, os trabalhos ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos⁵²”.

De acordo com Castilho (2008, p.11) o referido documento inicia outra fase do

⁵² 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 – Protocolo de Palermo. In: www.unodc.org/brazil. Acesso em 10 de Fevereiro de 2012. Artigo 3º, Página 3.

marco jurídico internacional quanto aos assuntos tráfico e prostituição. Com a expressão *para fins de exploração*, o *Protocolo de Palermo* amplia a noção de *exploração* e considera que ela pode ser sexual, nas relações de trabalho ou remoção de órgãos. Percebeu-se que o mercado do sexo é um dos espaços para as vítimas do tráfico de pessoas, porém não é o único, visto que há tráfico para exploração do trabalho doméstico, nos setores agrícolas, construção civil, alguns setores industriais e de serviços (PISCITELLI, 2008, p.16).

Todos /as os/as sujeitos/as passaram a ser protegidos/as, assim como outras modalidades de gênero como trans⁵³, não obstante a política focalizar mulheres e crianças. Também, há a condenação de todas as formas de exploração, não apenas a sexual. A partir do Protocolo, há uma ruptura e ampliação da concepção de tráfico e adoção dos paradigmas contemporâneos de gênero, além de que não se aborda somente *mulheres*, porém, *pessoas*, assim como a vulnerabilidade a diferentes tipos de exploração e atividade - trabalho forçado, escravatura ou práticas similares e servidão. Há o reconhecimento da existência da prostituição voluntária e forçada; nos casos de prostituição voluntária, não é considerado crime, diferentemente da Convenção de 1949 que considerava toda e qualquer forma de prostituição. O *Protocolo de Palermo* acompanhou diretrizes de convenções anteriores, a exemplo da *Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores* (1998).

O *Protocolo de Palermo* reflete diferentes perspectivas discursivas e políticas: de governos - preocupados no controle, prevenção do crime e questão migratória; e de organizações feministas que trazem o debate sobre os direitos das mulheres. O texto se diferencia das outras normativas internacionais, por trazer a ideia de *pessoas*, assim como atividades que não se restringem às atividades de prostituição, mas engloba diferentes setores além de afirmar a atenção e proteção às vítimas com alojamento adequado, informação, assistência médica, psicológica e material, oportunidade de emprego, educação e formação, segurança física e adoção de medidas legislativas dos Estados para permanência das vítimas em seus territórios de forma permanente ou temporária.

No entanto, como qualquer documento, o *Protocolo* apresenta limitações em seu discurso. Piscitelli (2004, p.293), revisando a literatura mais crítica sobre o *Protocolo* destaca a imprecisão em várias categorias e ideias presentes no documento: *explorar a prostituição de outros ou outras formas de exploração sexual, outras formas de coerção, abuso do poder ou de uma situação de vulnerabilidade*. O *Protocolo* apresenta imprecisões no texto como “explorar a prostituição de outro/ ou outras formas de exploração sexual”, sem a especificação

⁵³ Piscitelli (2006) O termo “trans” é um termo êmico – ou seja, usados na lógica de pensamento de um grupo social – frequentemente utilizado para se referir aos travestis, transexuais ou transgêneros.

do que seriam “outras formas de coerção” ou o “abuso de poder ou de uma situação de vulnerabilidade” (PISCITELLI, 2004, p. 293). Do ponto de vista do Estado, a concepção de tráfico associa-se à lógica do crime organizado, das chamadas *máfias* e com a imigração ilegal.

Concomitantemente, a *Convenção sobre o Crime organizado transnacional* (2000) não faz referência a nenhuma modalidade específica de tráfico. O objetivo é “promover a cooperação para prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade organizada internacional” (Artigo 1). No ano seguinte, em 2001, o *Protocolo Opcional da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*, após o *Protocolo de Palermo*, reforça a igualdade entre homens e mulheres em todas as suas formas, garantindo seus direitos e liberdades na perspectiva dos direitos humanos.

Marwell (2009, p.64) afirma que muitos foram os embates sobre a definição do que seria o *tráfico de pessoas*. O Protocolo de tráfico de pessoas, assim como a própria Convenção contra a criminalidade organizada transnacional, fora negociado por dois anos, em vários encontros realizados no Centro para Prevenção de Crimes da ONU em Viena (Austria), entre os meses de janeiro de 1999 a outubro de 2000. Nestes tomaram parte um *Committee Ad Hoc intergovernamental* estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas e representantes de mais de 100 governos, sob a égide da Comissão de Crime da ONU. Ademais, segundo Ausserer (2007,p.40) também fizeram-se presentes observadores de organizações do sistema da ONU, representantes de instituições da ONU da rede de programas de justiça criminal e de prevenção de crime e lobistas de organizações intergovernamentais (OIGs) e não-governamentais (ONGs).

Destaco que estes tratados influenciam o desenho de políticas de enfrentamento ao tráfico sexual em diversos países do mundo, como o Brasil. Observo que as diretrizes se constituem num contexto de aprofundamento das relações capitalistas de produção, em que se amplia a oferta do mercado do sexo. Porém, a construção discursiva em torno do tráfico de mulheres e do seu enfrentamento, deve ser lida transcendendo a ideia de que são desdobramentos dos determinantes econômicos. As normativas são construídas com um profundo simbolismo de gênero. A desigualdade de gênero tem fundamentos culturais, como diz Bourdieu (2002). A posição subalterna da mulher é legitimada por uma perspectiva cultural. A mulher enquanto objeto do tráfico e das políticas é justificada dentro dessa lógica de pensamento.

Diante do levantamento, exponho situações sobre as normativas em questão. Primeiramente, os conceitos aparecem difusos: *tráfico de mulheres*, *tráfico de pessoas*, *tráfico*

sexual de mulheres; alguns documentos não falam de tráfico, mas há um atravessamento, pois é considerado como uma violação dos direitos humanos; outros apresentam o tráfico em *todas* as suas formas, sem especificá-las; aparecem as categorias *mulher*, *mulheres* e não *gênero*; há uma presença discursiva forte da concepção de mulher e crianças nos documentos; há uma representação sobre a ideia de *mulher*; a construção de uma ideia de *sujeito* que deve ser o alvo das políticas.

A narrativa hegemônica sobre o tráfico privilegia em seu discurso nuances como o controle sobre as migrações, a supervalorização do tráfico e o controle sobre os territórios. As políticas são resultados de uma demanda internacional em que há elementos que configuram uma relação de poder entre norte e sul, ou ainda entre as representações sobre as mulheres do sul, em especial as brasileiras, têm um sentido eurocêntrico. Para isso, construções legais são utilizadas para definição do *outro* ou da *outra*.

Os documentos não abordam somente a questão do *tráfico sexual*, embora permaneça fulcral no debate do enfrentamento. Dos documentos do início do século XX até o *Protocolo de Palermo* circula a ideia de *mulher*, enquanto que os paradigmas amplos de *gênero*, que levam em conta grupos que desmobilizam posições fixas, não aparecem explicitamente.

O contexto histórico de produção dessas normativas e seus desdobramentos sobre as políticas públicas se dá no marco do processo de aprofundamento e transformações do capitalismo em que o tráfico torna-se um problema de interesse público. Também há uma construção dos sujeitos alvos do tráfico, que são as *mulheres*. Segundo Ramalho (2005, p.542), a análise sobre a globalização deve levar em consideração os processos de construção e reprodução do *sexo*, da *reprodução do sexo*, da *diferença sexual* e da *sexualidade*. Esse contexto torna-se um terreno fértil para o recrudescimento da atividade do tráfico e da elaboração de estratégias de enfrentamento.

Acredito que a leitura precisa transcender a ideia de que as políticas são consequências das relações capitalistas de produção ou frutos de determinação capitalista. O capitalismo tem implicações decisivas sobre o caráter e sentido das relações intersubjetivas, das relações de autoridade e sobre as relações em torno do sexo e dos seus produtos (QUIJANO, 2010, p.93). As determinações econômicas não são unilineares e unidirecionais, mas heterogêneas, descontínuas, inconsistentes, conflituosas (QUIJANO, 2010, p.93 - 94).

Quijano (2010, p.116) aborda que no contexto do capitalismo mundial contemporâneo, as categorias *trabalho*, *raça* e *gênero* funcionam como instâncias no ordenamento das relações de exploração/dominação/conflito. Nesse contexto, há o controle

dos indivíduos sobre instâncias básicas da existência social, como nas dimensões do trabalho, sexo e subjetividade. Na primeira metade do século XX, diversos foram os documentos que versaram sobre a questão do tráfico internacional de mulheres, vindos a partir de países europeus e os Estados Unidos, que desenvolveram ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

É necessário problematizar: a quem interessa estas políticas? E quem as reivindica? O *lugar de enunciação* (MIGNOLO, p.688) é a Europa, dentro da geopolítica do conhecimento. Os fundamentos destas políticas transnacionais são dos Estados Unidos e Europa o que expressa a lógica patriarcal e eurocêntrica dessas políticas.

As políticas antitráfico emergem no contexto dos processos migratórios no século XX que criam novas dinâmicas de exclusão, tornando necessário que essas políticas sejam resignificadas a cada contexto histórico e produzam novos/as sujeitos/as como alvo. No decorrer histórico, as políticas expressam uma ideia de que são criadas levando em consideração o *problema das mulheres*. As políticas sinalizam com a noção de *gênero* no final do século XX, a partir do *Protocolo de Palermo* que se propõe plural, porém dentro de uma ótica euro e estadocêntrica.

Há uma produção discursiva em que a mulher é o outro. Nesse sentido, acredito que dentro da configuração do tráfico de mulheres enquanto um problema social é escrito a partir de uma ótica europeia, acadêmica, branca e heterossexual, desconsiderando as experiências de outras mulheres, a exemplo de latinas, africanas, afroamericanas, lésbicas, asiáticas e minorias asiáticas.

A modernidade produziu discursivamente a ideia de *sujeito*, aparentemente universalista com profundas marcas de gênero nesta produção. Além disso, há uma perspectiva binária que reproduz uma relação de dominação em que a mulher não está no polo dirigente, no contexto de uma sociedade masculina (TOURAINÉ, 2007, p. 212) que constrói uma oposição hierarquizada entre homens e mulheres. No contexto de transformações paradigmáticas, esta polarização é relativizada criando uma nova cultura de reconhecimento de novos/as sujeitos/as políticos/as.

Giddens (2002) e Touraine (2009) trabalham com a categoria *sujeito* considerando processos e dinâmicas no campo das subjetividades. Estes autores dialogam com os estudos feministas que trouxeram a experiência das mulheres silenciadas na produção científica. Também trouxeram para análise do processo de constituição da modernidade a ideia de *sujeito* na dinâmica das relações sociais. A ideia do *sujeito* proposta pelos autores rompe com a ideia cartesiana do sujeito universal fundamentado na razão. Nessa ótica, há a produção de

sujeitos/sujeitas *generificados/generificadas*, sendo o campo da sexualidade, um campo fértil para a *generificação*.

Nessa perspectiva, Spivak (2010, p.20) problematiza o sujeito produzido pelo discurso científico e político do Ocidente, em especial como o sujeito do Terceiro Mundo é representado no discurso ocidental. A autora afirma que a produção intelectual ocidental é articulada a interesses econômicos internacionais do Ocidente. Nestas produções, há uma *mecânica de constituição do Outro* e não o reconhecimento da autenticidade do *Outro*.

Spivak (2010) afirma que a construção ideológica do gênero mantém a dominação masculina. Para ela, “se no contexto da produção colonial, o sujeito subalterno não tem história e não pode falar, o sujeito subalterno feminino está ainda mais profundamente na obscuridade” (SPIVAK, 2010, p.21). Segundo a autora, embora a história da Europa como *sujeito* seja narrada pela lei, pela economia política e pela ideologia do Ocidente, esse *sujeito* oculto alega não ter ‘nenhuma determinação geopolítica’ (SPIVAK, 2010, p.21).

Na perspectiva de gênero, a ideia de sujeito/sujeita é construída e especificada num campo social heterogêneo e que não está restrita à diferença sexual (LAURETIS, 1994, p.208). A autora afirma que cada cultura tem um sistema de gênero, um sistema simbólico de significações que articula sexo à cultura, construindo valores e hierarquias sociais. A construção do sujeito é:

Constituído no gênero, sem dúvida, mas não apenas pela diferença sexual, e sim por meio dos códigos linguísticos e representações culturais; um sujeito engendrado’ não só nas experiências das relações de sexo, mas também nas de raça e classe: um sujeito, portanto, múltiplo em vez de único, e contraditório em vez de simplesmente dividido (LAURETIS, 1994, p.208).

Para Butler (2003), o sujeito dentro da ótica do feminismo é construído discursivamente pelo sistema político, que por sua vez, paradoxalmente, facilitaria a emancipação das mulheres. Os atributos sexuais são performativos, desconstruindo a ideia de uma identidade pré-construída. Logo, as identidades sexuais têm um caráter performativo, abrindo espaços para múltiplas possibilidades de comportamentos sexuais. Operações políticas têm um caráter naturalizante e que se expressam através de códigos jurídicos que não levam em consideração a dimensão dinâmica do gênero.

Tomadas em seu conjunto, as normativas, que por sua vez definem políticas nacionais, são *generificadas* no contexto moderno pós-colonial e podem ser compreendidas transcendendo a uma análise dos determinantes econômicos, como produtor dessas políticas. O fenômeno do tráfico sexual de mulheres a partir desta abordagem parece ser viável para pensar que ideia de mulher é construída no seio das políticas de enfrentamento ao tráfico.

Através de procedimentos legais e institucionais a ideia do *outro* ou da *outra* é reforçada. A desigualdade de gênero, como uma construção cultural, vem ser reforçada, sendo que a posição subalterna da mulher enquanto objeto de desejo do tráfico é justificada dentro da lógica de pensamento destas políticas. Nesse sentido, chamo a atenção que o *Protocolo de Palermo* é assinado nessa perspectiva de pensamento.

Foucault (1988) afirma que nos séculos XVIII e XIX, o sexo se torna um discurso do saber. Na visão do autor, as práticas do poder se inscrevem no corpo e produz uma sexualidade, normalizando os indivíduos. O corpo para o autor funciona “como lugar de desdobramento de mecanismos disciplinares e experimentação de outros modelos de sexualidade”, isto é, é “marcado de história” e lugar onde se passa e se concretiza relações de poder (FOUCAULT, 1988, p.41).

Assim, a discussão sobre a sexualidade feminina é normalizada por discursos dos mais diversos, como os médicos e jurídicos. A sexualidade então é compreendida como uma tecnologia do poder. A ideia de tráfico perpassa a discussão do corpo e da sexualidade, e mesmo em se tratando de *mulheres* as políticas negam diferentes configurações de corpo e sexualidade. No desenho dessas políticas anti-tráfico há continuidades, descontinuidades, rupturas, dimensões conceituais e políticas complexas que uma tentativa de resgate histórico linear seria insuficiente numa análise.

As políticas reproduzem uma narrativa hegemônica sobre a condição feminina. A política avança na compreensão da questão de *gênero*, mas expressa a ideia de uma mulher ideal que pode ser traficada, geralmente vinda de países do mundo subdesenvolvidos ou em desenvolvimento e impelida às atividades de prostituição. Outro ponto, é que essas políticas expressam a dinâmica de relações e desigualdades globais, inserindo-se numa perspectiva de policiamento das práticas sexuais e possuem relação direta com o modo como a sexualidade ocidental foi construída.

As normativas reconhecem a complexidade do entrecruzamento das relações de classe, raça e gênero, mas que se tornam limitadas quando ocorre a operacionalização. Embora se considere que tenha avanços, as narrativas das *convenções, decretos, acordos* são homogêneas, androcêntricas e eurocêntricas e por trás desses documentos, legitimados como verdades, que foram construídos não somente dentro de uma ótica de consenso, mas com conflitos, apropriações e resistências.

O discurso do *gênero* atravessa a formulação e implementação de diversas normativas, que embora não apareça a categoria, é acionada no aparato das normas, do direito e da justiça, processo que pode ser chamado de *generificação* dos aparatos legais.

No decorrer dos diferentes contextos históricos, a dimensão do gênero está presente relacionado ao tráfico e às leis antitráfico. Porém, há uma associação entre gênero à concepção de mulher, sendo que as normativas que levam em consideração outras identidades de gênero, homens, lésbicas, gays, transexuais ganham dimensionamentos a partir de movimentos políticos na luta pelo reconhecimento e da política identitária, além das novas perspectivas teóricas no campo dos estudos de gênero, da sexualidade e do corpo.

A política pública é uma instância da modernidade⁵⁴, de construção de discursos *generificados*. Ao se olhar a dimensão do gênero nas políticas públicas tem se dado relevância ou significado à experiência das mulheres, bem como das convergências com as questões de classe e raça. No entanto, cabe ressaltar que, as identidades se criam e se constroem de maneiras diversificadas que escapam ao modelo das políticas públicas em sua operacionalização.

Os documentos mencionam *mulher*, *mulheres* e mais tardiamente outros sinalizam para uma perspectiva ampliada de *gênero*. Nos documentos há mecanismos androcêntricos de percepção, com a invisibilidade de outros sujeitos/sujeitas. O *gênero* não era citado até porque não era o contexto teórico e político de discussões. Mas os documentos fazem alusão às mulheres, aos direitos na perspectiva da distinção entre os sexos. Há, ao mesmo tempo, uma ótica que transcende os dualismos de gênero, mas que reforça a ideia de uma política profundamente *generificada no feminino*.

No decorrer do século XX, várias convenções e tratados internacionais foram assinados no sentido de apontarem diretrizes para a construção de ações de enfrentamento. O ponto convergente dessas convenções é que as mulheres são um dos públicos considerados como mais discriminados e, por isso, mais vulneráveis ao tráfico; também há a intersecção entre o debate sobre o tráfico sexual e a discriminação das mulheres. Esses documentos internacionais reconhecem a existência das desigualdades entre os sexos. Destaco que, há limites destas convenções internacionais com relação ao campo semântico do gênero; nos documentos, há a percepção de uma concepção generalizante de mulher.

⁵⁴ Percebo a modernidade, dialogando com Touraine (2009, p.233), que define como a “passagem de uma concepção centralizada da vida social para uma concepção bipolar, para uma gestão das relações ao mesmo tempo de complementaridade e oposição entre a subjetivação e a racionalização”. A modernidade expressa a dupla afirmação da *razão* e do *sujeito*, combinação entre *razão* e *sujeito* (TOURAINÉ, 2009, p.394). O mundo moderno está cada vez mais ocupado com um *sujeito* que age e se reconhece como ator, cujo apelo à liberdade e à gestão responsável de sua própria vida (TOURAINÉ, 2009, p.219).

4 ESTADO BRASILEIRO, POLÍTICAS PÚBLICAS E TRÁFICO SEXUAL DE MULHERES: A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

As políticas públicas podem ser vistas como uma instância do poder político moderno, que se constituem nos processos históricos que estruturam a modernidade capitalista. No caso do Brasil, até os anos 1980, o debate sobre as políticas públicas se circunscrevia as análises sobre o Estado e os efeitos das políticas sobre a formação da nação, a economia, a construção da cidadania e as classes sociais, na perspectiva da Macrosociologia (MARQUES; FARIA, 2013, p.7 e 8).

No contexto da redemocratização, nos anos 1980, há um avanço na discussão no que se refere ao teor das políticas públicas, ao modelo de proteção social e as ações desenvolvidas no decurso histórico brasileiro. Destacam-se estudos como as reformas das políticas; a constituição e o funcionamento das esferas participativas de gestão, a composição dos governos e as características do presidencialismo brasileiro.

No Brasil, a partir dos anos 1970, percebe-se a incorporação da questão de gênero por parte das políticas públicas. Ao mesmo tempo em que denunciavam desigualdades de classe, os movimentos de mulheres – ou as *mulheres nos movimentos* – passaram também a levantar temas específicos à condição da mulher como direito a creche, saúde da mulher, sexualidade e contracepção e violência contra a mulher. Isso contribuiu para a inclusão do gênero na agenda pública, como uma das desigualdades a serem superadas. A discriminação de questões diretamente ligadas às mulheres levaram os movimentos a criticarem o Estado quanto à formulação de propostas de políticas públicas, à medida que o processo de democratização avançava nos anos 1980. Sob o impacto desses movimentos, na década de 80 foram implantadas as primeiras políticas públicas com recorte de gênero (FARAH, 2004, p.51). Nas pautas dos movimentos feministas brasileiros, o *tráfico de mulheres* se insere nas ações de enfrentamento à violência contra a mulher.

O debate sobre tráfico no âmbito das políticas públicas no Brasil vai ocorrer na primeira década do século XXI. O Brasil foi signatário de diversos acordos, porém, historicamente, não desenvolveu uma política de caráter nacional direcionada, especificamente, ao enfrentamento ao tráfico de mulheres. As ações que foram desenvolvidas para enfrentar o tráfico de mulheres inserem-se na discussão pública e política sobre a violência contra as mulheres, que ganha um respaldo institucional a partir da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, (SPM/PR) no ano de 2003. Em 2006, é criada a primeira política nacional de enfrentamento ao tráfico, chamada *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (2006).

Na análise das políticas públicas, proponho diálogos teóricos e conceituais com o debate feminista e de gênero. A mobilização destas leituras pode me ajudar a dar explicações a problemas e questões afetas às políticas públicas sejam aquelas mais tradicionais, de caráter universal, como saúde, educação, previdência, trabalho, habitação, saneamento, sejam aquelas que têm um caráter específico e diferenciado, como as voltadas às mulheres, gays, lésbicas, transexuais, negros, crianças, adolescentes, jovens e idosos, em sua complexidade.

O *gênero* pode ser visto como uma categoria crítica útil para a análise social e para as políticas públicas. O aporte teórico-metodológico pode ser utilizado tanto para as políticas públicas consideradas universais como para políticas específicas e diferenciadas.

As políticas públicas recortadas para as mulheres, o que é dito nas políticas, por meio das suas ações, documentos oficiais e gestores/as, são atravessados por procedimentos de controle, de interdição e segregação de conteúdos, isto é as políticas públicas são elementos da discursividade moderna e produtos de práticas sociais e históricas dentro de uma *ordem do discurso* (FOUCAULT, 2009). As políticas públicas são produtos de discursos, epistemologias e práticas sociopolíticas.

Nesse sentido, defendo que essa abordagem pode me ajudar a entender políticas de formação contemporânea no Brasil, como as de tráfico sexual de mulheres. As políticas podem ser olhadas a partir da dimensão do *gênero*. Desse modo, considero importante retomar alguns aspectos anteriormente discutidos.

Após a aprovação do Protocolo de Palermo em 2000, os países passaram a ter responsabilidades e prazos para elaborarem, aprovarem e efetivarem suas políticas nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas. No ano de 2004, o Brasil torna-se signatário do *Protocolo de Palermo*, num contexto de mobilização antitráfico, encabeçados por entidades que defendiam os Direitos Humanos, crianças e adolescentes, o Escritório contra Drogas e Crimes das Nações Unidas (entidade supranacional) e organismos governamentais (PISCITELLI, 2010, p.370). Neste novo aporte jurídico, o mercado do sexo é visto como um dos espaços para as vítimas do tráfico, porém não é o único, pois há tráfico para exploração do trabalho doméstico, nos setores agrícolas, construção civil, setores industriais e de serviços (PISCITELLI, 2008, p.16).

A *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (2006) é criada no âmbito do debate internacional, tomando como marco o *Protocolo de Palermo* (2000). O *Protocolo* foi assinado com objetivo de “prevenir e combater o tráfico de pessoas, com atenção especial a mulheres e crianças; proteger e dar assistência a vítimas do tráfico, ao

respeitar os direitos humanos e promover cooperação entre países” (Protocolo de Palermo, Artigo 3º, p. 2). No artigo 3º há o seguinte entendimento sobre *tráfico de pessoas*:

[...] adota-se a expressão “tráfico de pessoas” conforme o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, que a define como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso das forças ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos (BRASIL, 2006).

A *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* foi sancionada a partir do Decreto nº 5.948 de 26 de outubro de 2006, configurando a principal resposta do Estado Brasileiro a esta prática. Esta política segue alinhada internacional no tocante ao enfrentamento ao tráfico, direcionando as ações para os eixos de prevenção, repressão à atividade e assistência à vítima. Apresenta princípios que expressam os preceitos da dignidade da pessoa, a não discriminação por gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça, religião e situação geográfica (BRASIL, 2006).

Também, no processo da definição da *Política*, segundo os documentos levantados, diversos segmentos sociais participaram através de pesquisas que deram base a construção do instrumento jurídico-normativo, da sensibilização pública sobre o tráfico e pressionaram para obterem apoio do Estado para a capacitação de profissionais e organizações atuantes na assistência às vítimas. No plano internacional, há influências da Organização Internacional do Trabalho⁵⁵ (OIT) na elaboração da *Política Nacional* e nas atividades dos planos nacionais no Brasil.

Na elaboração e implementação da *Política*, houve um processo de consulta pública pela internet, iniciado em outubro de 2005, que envolveu catorze (14) Ministérios na sua elaboração, além de Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), representantes da sociedade civil e Organismos Internacionais. O processo se encerrou com a realização do I Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas, em Belo Horizonte, em 2010, quando foi realizada uma avaliação participativa dos avanços alcançados e dos desafios (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, s/d).

⁵⁵ Dentre os projetos da OIT estão o *Projeto de Combate ao Tráfico de Pessoas (TIP)*, *Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC)*, *Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE)* e *Trabalho Escravo* (OLIVEIRA; FARIA, 2008, p. 50).

Embora a construção da *Política Nacional* tenha contado com a participação de vários organismos, como a SPM/PR e a SEDH, o *Ministério da Justiça* (MJ) capitaneia as ações. Além disso, o Ministério da Justiça aciona a ideia de *tráfico de pessoas* e não *tráfico de mulheres*.

O MJ é um organismo federal ligado ao poder judiciário que visa a promoção da cidadania, justiça e segurança pública. Trabalha com temas afetos à ordem jurídica objetivando as garantias pessoais, além de mediar as relações entre o poder executivo e a sociedade. Atua numa perspectiva protetiva nas seguintes áreas: Combate à Pirataria, Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Cooperação Jurídica Internacional, Políticas sobre Drogas, Reforma do Judiciário e Tráfico de Pessoas⁵⁶ (BRASIL, 2016).

Na configuração da *Política*, cabe destacar a atuação do *Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (CONATRAP). O CONATRAP é uma instância de participação social, instituída pelo Decreto nº 7.901, de 04 de fevereiro de 2013, para articular a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Tem por atribuições apoiar a implementação da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e dos planos de enfrentamento ao tráfico de pessoas; bem como, fortalecer a Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Seu modelo de gestão foi desenhado a partir dos debates e dos resultados de consulta pública no II Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

São competências do CONATRAP: propor estratégias para gestão e implementação de ações da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; propor o desenvolvimento de estudos e ações sobre o tema; acompanhar a implementação dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; articular suas atividades àquelas dos

⁵⁶ Tem como competência, os seguintes assuntos: defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais; política judiciária; direitos dos índios; entorpecentes, segurança pública, Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal e do Distrito Federal; defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor; planejamento, coordenação e administração da política penitenciária nacional; nacionalidade, imigração e estrangeiros; ouvidoria-geral dos índios e do consumidor; ouvidoria das polícias federais; assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados em lei; defesa dos bens e dos próprios da União e das entidades integrantes da administração pública federal indireta; articulação, coordenação, supervisão, integração e proposição das ações do Governo e do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção, repressão ao tráfico ilícito e à produção não autorizada de drogas, bem como aquelas relacionadas com o tratamento, a recuperação e a reinserção social de usuários e dependentes e ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas; coordenação e implementação dos trabalhos de consolidação dos atos normativos no âmbito do Poder Executivo; prevenção e repressão à lavagem de dinheiro e cooperação jurídica internacional; política nacional de arquivos; e assistência ao Presidente da República em matérias não afetas a outro Ministério (BRASIL, 2007).

conselhos nacionais de políticas públicas que tenham interface com o tema, para promover a intersectorialidade das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas; articular e apoiar tecnicamente os Comitês Estaduais, Distrital e Municipais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas na definição de diretrizes comuns de atuação e na regulamentação e cumprimento de suas atribuições; elaborar relatórios de suas atividades; e elaborar e aprovar seu regimento interno (BRASIL, 2013, p. 12).

Com relação às atribuições do CONATRAP, cabe informar: analisar e decidir sobre aspectos relacionados à coordenação das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito da administração pública federal; conduzir a construção dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas e coordenar os trabalhos dos respectivos grupos interministeriais de monitoramento e avaliação; mobilizar redes de atores e parceiros envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas; articular ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas com Estados, Distrito Federal e municípios e com as organizações privadas, internacionais e da sociedade civil; elaborar relatórios para instâncias nacionais e internacionais e disseminar informações sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas e subsidiar os trabalhos do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, propondo temas para debates (BRASIL, 2013, p.14 e 15).

Com 26 membros em sua composição⁵⁷, prima pela participação paritária em suas três grandes categorias representativas: Poder Público, Sociedade Civil/Academia, e Conselhos Nacionais. Mantém uma estrutura intersectorial, com representação de outros conselhos nacionais de políticas públicas transversais à temática. Conta ainda com a participação de Convidados Permanentes. É presidido pelo Secretário Nacional de Justiça. Em sua estrutura, o CONATRAP conta com quatro Comissões Temáticas: de Orçamento e Monitoramento; de Articulação e Fortalecimento da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; de Comunicação, Produção e Disseminação do Conhecimento; e de Marco Legal (BRASIL, 2016).

⁵⁷ Diversos são os agentes que participam do CONATRAP: sete representantes de organizações da sociedade civil ou especialistas em enfrentamento ao tráfico de pessoas; Um representante de cada um dos seguintes colegiados: Conselho Nacional de Assistência Social; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Comissão Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; Conselho Nacional de Imigração; Conselho Nacional de Saúde; Conselho Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Turismo; Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais; um representante a ser indicado pelos Núcleos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e pelos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante, formalmente constituídos; e um representante a ser indicado pelos comitês estaduais e do Distrito Federal de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

O CONATRAP possui uma coordenação tripartite, formada por um grupo interministerial, com quatro reuniões ao ano para monitorar as ações. O Ministério da Justiça é o organismo que possui mais metas sob sua responsabilidade. Existem metas que a SPM/PR não implementa, mas trabalha com outros organismos⁵⁸.

Ressalto que a elaboração da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, do *I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e do *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, não significou uma diminuição do tráfico, segundo os dados oficiais, o que aponta os limites destas políticas. Leal e Leal (2002) mostram dados em que houve o aumento do número de rotas, entre países periféricos e países centrais e a feminização do tráfico de pessoas. O Brasil continua sendo fonte, destino e trânsito da atividade do tráfico, no âmbito mundial⁵⁹ (LEAL E LEAL, 2002).

A Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil – PESTRAF – apontou, por meio dos inquéritos/processos, da mídia e dos casos de tráfico levantados pelas regiões brasileiras, 110 rotas de tráfico interno (78 rotas interestaduais e 32 intermunicipais) e 131 rotas de tráfico internacional, perfazendo um total de 241 rotas. As 131 rotas de tráfico internacional de mulheres têm como países de destino - preferencialmente - Espanha, Holanda, Venezuela, Itália, Portugal, Paraguai, Suíça, Estados Unidos, Alemanha e Suriname, enquanto as adolescentes, mais do que crianças, são traficadas através das rotas intermunicipais e interestaduais, com conexão para as fronteiras da América do Sul (Suriname, Venezuela, Guiana Francesa, Paraguai, Bolívia, Peru, Argentina, e Chile). A Espanha é o destino mais frequente das brasileiras, seguida pela Holanda, Alemanha, Itália, Suriname e Venezuela. A predominância da Espanha como país receptor de mulheres traficadas é reforçada por levantamento do Itamaraty, por inquéritos/processos e estudos de casos (LEAL E LEAL, s/d).

Segundo o *Relatório Nacional do Tráfico de Pessoas* (2015) houve um crescimento entre 2011 e 2013 de 865 % dos casos de tráfico. Em 2010, foram registrados 32 casos, 170 em 2011 e 309 em 2013; a maior parte das vítimas tem idade de 0 a 17 anos e são do sexo feminino (BRASIL, 2015). O *Ligue 180*, coordenado pela SPM/PR, recebeu 35 denúncias em 2011, enquanto em 2013, recebeu 340. Desse total, 64,7 % são denúncias de tráfico internacional ou interno para exploração sexual e 34,11 % tráfico internacional ou

⁵⁸ Entrevista com Elisa Colares, coletada no trabalho de campo junto à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

⁵⁹ LEAL, Maria Lúcia e LEAL, Fátima. **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil**. Brasília: PESTRAF/ CECRIA, 2002.

interno para exploração de trabalho; foram registrados três denúncias de tráfico para remoção de órgãos e uma de tráfico interno para adoção. Embora as pesquisas citadas tenham problemas de caráter teórico-metodológico e produzam informações muitas vezes imprecisas, podem indicar que as políticas também são problemáticas em seu discurso e raio de alcance.

A *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* é o marco regulatório no trato do problema. A categoria *gênero* vem orientando a proposição normativa e tornando-se referência na compreensão das políticas públicas nacionais de enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual. Entendo a necessidade de problematização do *gênero* enquanto um fenômeno contextual e que não denota um ser substantivo, mas contingente e em processo de construção.

O quadro 3, a seguir é um resumo da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, apresentando elementos que considero significativos serem analisados.

Quadro 3 – Quadro resumo da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*

POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS - DECRETO Nº 5.958 DE 26 DE OUTUBRO DE 2006	
Finalidade:	Estabelecer princípios, diretrizes e ações de <u>prevenção e repressão</u> ao tráfico de pessoas e de <u>atendimento às vítimas</u> ; viés intersetorial das políticas públicas;
Organismos que participaram do Grupo de Trabalho para elaboração dos Planos Nacionais	a) Secretaria Especial dos Direitos Humanos; b) Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; c) Secretaria Especial de Políticas de promoção da Igualdade Racial; d) Casa Civil da Presidência da República e) Ministério da justiça f) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; g) Ministério da Justiça; h) Ministério do Trabalho e Emprego; i) Ministério do Desenvolvimento Agrário; j) Ministério da Educação; l) Ministério das Relações Exteriores; m) Ministério do Turismo; n) Ministério da Cultura; o) Advocacia-Geral da União.
Princípios:	1 – Respeito à dignidade da pessoa humana; 2 – Não discriminação por motivos de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro status; 3 – Proteção e assistências às vítimas diretas e indiretas, independente de nacionalidade e de colaboração em processos judiciais; 4 – Promoção e garantia da cidadania e direitos humanos ; 5 – Respeito a tratados e convenções internacionais de direitos humanos;

	6 – Universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; 7 – Transversalidade nas dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica
Diretrizes de prevenção, repressão e atenção às vítimas;	<p>- Diretrizes de prevenção: inclusão de medidas preventivas nas políticas públicas de saúde, educação, trabalho, segurança, justiça, turismo, assistência social, desenvolvimento rural, dentre outras políticas setoriais; II – apoio e realização de campanhas educativas, com elaboração de material informativo; III - monitoramento e avaliação de campanhas com a participação da sociedade civil; IV – apoio à mobilização social e fortalecimento da sociedade civil; V - fortalecimento dos projetos já existentes e fomento à criação de novos projetos de prevenção.</p> <p>- Diretrizes de repressão: I – cooperação entre órgãos policiais nacionais e internacionais; II – cooperação jurídica internacional; III – sigilo dos procedimentos judiciais e administrativos, nos termos da lei; IV – integração com políticas e/ ou ações de repressão de crimes correlatos;</p> <p>- Diretrizes de atenção: I – proteção e assistência jurídica, social, médica e psicológica às vítimas de tráfico de pessoas; II – assistência consular às vítimas de tráfico de pessoas, independentemente de sua situação migratória; III – reinserção social com a garantia de oportunidades de trabalho, formação e educação das vítimas de tráfico de pessoas; IV – atenção às necessidades específicas das vítimas, com especial atenção a questões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça, religião, geracional, situação migratória, ou outro status; V – proteção da intimidade e da identidade das vítimas; VI – levantamento e mapeamento de instituições governamentais e não-governamentais situadas no Brasil e no exterior que prestam assistência a vítimas de tráfico de pessoas, com vistas à divulgação ao público.</p>
Órgãos e entidades públicos envolvidos	Justiça e Segurança Pública; Relações Exteriores; Educação, Saúde, Assistência Social, Igualdade Racial, Trabalho e Emprego; Desenvolvimento Agrário, Direitos Humanos, Direitos da Mulher, Turismo.
Categorias centrais:	Direitos Humanos, Tráfico de Pessoas, Cidadania, Gênero, Orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça, faixa etária,

Fonte: Quadro elaborado por mim, com base na *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (BRASIL, 2006).

Uma das características da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* é articular o trabalho de diversos ministérios e Secretarias, a exemplo da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República.

A *Política Nacional* reconhece o *tráfico de mulheres*, em todas as suas modalidades, enquanto um *problema social*, numa perspectiva de *interseccionalidade*, posto que o tráfico é compreendido a partir de relações sociais que articulam trabalho, classe, raça, gênero e sexo, a não distinção por nuances de gênero, orientação sexual, origem étnica ou

social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro status (BRASIL, 2006).

Os princípios norteadores, nos incisos II e VII destacam a:

II – não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro status; IV – transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas (BRASIL, 2006)⁶⁰.

Com relação ao tratamento do Estado destinado às vítimas do tráfico, há o recorte das ações visando atender diferenciações no tocante:

VI - A atenção às necessidades específicas das vítimas, com especial atenção a questões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, raça, religião, faixa etária, situação migratória, atuação profissional ou outro status (BRASIL, 2006)⁶¹.

Enveredando por uma abordagem dos direitos sociais, a normativa contempla ações de proteção e promoção dos direitos:

Qualificar os profissionais da rede de atendimento à mulher em situação de violência para o atendimento à mulher traficada; incentivar a prestação de serviços de atendimento às mulheres traficadas nos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; apoiar e incentivar programas e projetos de qualificação profissional, geração de emprego e renda que tenham como beneficiária direta mulheres traficadas; fomentar debates sobre questões estruturantes favorecedoras do tráfico de pessoas e relativas às discriminações de gênero; promover ações de articulação intersetoriais, visando a inserção da dimensão de gênero nas políticas públicas básicas, assistenciais e especiais; participar das capacitações visando garantir a temática de gênero; e promover, em parceria com organizações governamentais e não-governamentais, debates sobre metodologias de atendimento às mulheres traficadas (BRASIL, 2006)⁶².

O discurso da política brasileira também articula políticas públicas no campo da saúde, educação, trabalho, segurança, justiça, turismo, assistência social, desenvolvimento rural, esportes, comunicação, cultura, direitos humanos, dentre outras (BRASIL, 2006, Artigo 5º, Inciso I).

Destaco que a *Política Nacional* traz em seu bojo a ideia de *pessoas*. Compõem esse quadro, diferentes sujeitos/as de direitos, em seus recortes diferenciados de gênero. A noção de *pessoas* expressa uma perspectiva relacional e reflete as discussões no campo das Ciências Sociais sobre categorias como *indivíduo*, *selfie*, *pessoa*, com contribuições trazidas pelos *feminismos*, em um contexto de lutas pelo reconhecimento de novas demandas

⁶⁰ Grifo meu.

⁶¹ Grifo meu.

⁶² Grifo meu.

provenientes de negros, mulheres, jovens, indígenas, gays, novas questões como o meio ambiente, soberania de povos, o rearranjo sociopolítico mundial e a ideia de reconhecimento e diferenças. A ideia de *peessoas*, semanticamente, expressa essa diversidade de experiências e especificidades de sujeitos.

A concepção de indivíduo portador de direitos é uma construção histórico-social ocidental que vem de movimentos como a Reforma Protestante, o Iluminismo e as constituições escritas a partir do final do século XVIII, como a americana (1786) e a francesa (1789). No decorrer do século XX, percebe-se constantes movimentos de reivindicação e ampliação dos direitos, pela participação na esfera pública, assim como mudanças nas práticas cotidianas individuais e coletivas, possibilitando a ampliação da concepção de direitos humanos, que se apresenta cada vez mais complexa e polissêmica.

Um dos elementos da modernidade é o *projeto reflexivo do eu*. A preocupação contemporânea com o *sujeito* é uma marca desse projeto histórico-político. Giddens (2002, p.212) fala do surgimento da *política-vida*, em que o movimento feminista teve um papel fundamental nessa construção, ao dar prioridade a autoidentidade, ao emancipatório, e a ideia de que “o pessoal é político”, bem como o controle reflexivo das práticas sexuais. Segundo o autor, “quanto mais nos ‘fazemos a nós mesmos’ reflexivamente enquanto pessoas, mas a própria categoria do que é uma ‘pessoa’ ou ‘ser humano’ vem para o primeiro plano” (GIDDENS, 2002, p.200). Ainda, o *corpo* está profundamente envolvido na *reflexividade* moderna, não sendo visto como uma entidade fisiológica fixa, mas como um lugar de interação, apropriação e reapropriação, um domínio do *projeto reflexivo do eu* que “inclui como o indivíduo deverá fazer a escolha das estratégias de desenvolvimento corporal no planejamento da vida, assim como quem é que vai determinar o ‘descarte’ dos produtos e das partes corporais” (GIDDENS, 2002, p.201).

Rompendo também com as abordagens tradicionais de compreensão sobre a Modernidade, Touraine (2009, p.394) defende que o mundo moderno está cada vez mais ocupado com um *sujeito* que age e se reconhece como ator, com apelo à liberdade e à gestão responsável de sua própria vida. O *sujeito* inventa a sociedade civil frente ao Estado, acionando sua capacidade de construção, invenção e também de resistências.

Posso afirmar que as políticas brasileiras expressam uma perspectiva paradigmática de que *o sujeito/sujeita* que é *traficado/traficada* tem que ser protegido por ações desenvolvidas no âmbito do Estado, e ao mesmo tempo, é responsável pela sua vida, por isso deve estar atento às ameaças e enganos que o tráfico enseja.

A *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* afirma que a discriminação pode ocorrer em todas as dimensões que afetam as pessoas - gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro status (Artigo 3º, inciso II) - e que, por isso, precisa ser enfrentada. Porém, tanto no discurso, quanto na efetivação/execução das políticas públicas, há limites que reduzem esse discurso articulador das diferenças, quando se vê a constituição histórica do Estado Brasileiro.

A criação da *Política Nacional* ensejou ações recentes como: uma rede de atendimento ao migrante e a colocação de postos avançados de atendimento humanizado em rodoviárias, aeroportos e portos, nos estados considerados mais problemáticos para a questão, como Amazonas, Pará, São Paulo, Rio de Janeiro e Ceará; criação de núcleos estaduais de enfrentamentos ao tráfico de pessoas; produção de cartilhas produzidas pelo Ministério de Justiça a exemplo da *Dicas para viajar com segurança*, distribuída pela polícia federal nos aeroportos brasileiros⁶³.

Para traçar ações operacionalizáveis da *Política*, criam-se os chamados *planos*, constituídos a partir de um conjunto de agentes do Estado e da sociedade civil. O Brasil teve seu primeiro plano aprovado no ano de 2008, enquanto desdobramento da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. No ano de 2013, foi aprovado o *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Também, foi instituído o *Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do plano* (BRASIL, 2008). O documento aponta que os planos sejam organizados por áreas estratégicas ou por eixos de ação.

4.1 O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

O *I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* – I PNETP foi elaborado por um Grupo de Trabalho Interministerial coordenado de forma conjunta, pela SPM/PR, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR e o Ministério da Justiça - MJ. Colaboraram na construção do *I Plano*, o Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e a sociedade civil organizada, incluindo organizações não-governamentais, especialistas e organismos internacionais⁶⁴. O I PNETP, promulgado pelo Decreto Presidencial nº 6.347 de 8 de janeiro de 2008, vem com o discurso

⁶³ <http://www.brasil.gov.br/turismo/2013/02/cartilha-alerta-populacao-sobre-traffic-de-pessoas>

⁶⁴ A Portaria Conjunta nº 631, de 13 de março de 2007, designou os membros do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), que foi coordenado pela Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos e Secretaria de Políticas para as Mulheres, as duas da Presidência da República.

de aprofundamento e concretização da *Política Nacional*⁶⁵ e consiste em um programa de ações e metas a serem alcançada.

O objetivo do *I Plano* foi o de prevenir e reprimir o tráfico de pessoas, bem como responsabilizar os seus autores e garantir atenção e suporte às vítimas⁶⁶. Segundo o Ministério da Justiça, o I PNETP ampliou-se “a articulação entre diferentes experiências no planejamento, implementação e avaliação das ações previstas na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”. Como resultados, o MJ aponta: ampliação de assistência às vítimas, aumento significativo dos estudos e pesquisas sobre o tema, crescimento do número de denúncias e inquéritos instaurados.

Destaco que a elaboração do *I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (instituído pelo decreto nº 6.347, de 08 de janeiro de 2008), contou com a participação de diversos órgãos governamentais⁶⁷, sociedade civil e organismos internacionais, consistindo em um programa de ação e metas a serem alcançadas.

De acordo com o documento oficial, entre junho e novembro de 2011, houve um conjunto de reuniões nas quais as seguintes propostas foram gestadas: 12 reuniões de trabalho periódicas e uma oficina de diagnóstico sobre os avanços do I Plano com o GTI; 3 colóquios em Brasília com especialistas, líderes sociais, agências internacionais, Estados e municípios, e equipes técnicas do sistema de justiça e direitos; Análises dos compromissos internacionais do governo brasileiro e das pesquisas sobre tráfico de pessoas; Reuniões bilaterais sobre os Planos Plurianuais (PPAs) de Ministérios e Secretarias; Diálogos com a CPI do Senado sobre o tráfico de seres humanos; Consulta virtual on-line no site do Ministério da Justiça, com participação de 135 pessoas; 57 plenárias livres com participação de 1.500 pessoas, destas, 20 plenárias foram em países estrangeiros; II Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em Recife (BRASIL, 2013).

Como desdobramentos da *Política Nacional*, em 2004, foram criados escritórios de combate e prevenção ao tráfico em vários estados brasileiros, atendendo a uma das metas do *I Plano Nacional*. A implementação de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP's) insere-se no contexto do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

⁶⁵ Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. **Tráfico de Mulheres; Política Nacional de Enfrentamento**. Brasília, 2011, p. 44.

⁶⁶ <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas>

⁶⁷ A Portaria Conjunta nº 631, de 13 de março de 2007, designou os membros do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), que foi coordenado pela Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos e Secretaria de Políticas para as Mulheres, as duas da Presidência da República.

(Pronasci), que tem como um dos princípios a criação de Núcleos e Postos Avançados, em parceria com os Governos estaduais. Atualmente, estão em funcionamento dezesseis (16) Núcleos (BRASIL, 2016). Aos Núcleos, cabe executar, enquanto unidades administrativas, ações previstas na *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, nos seguintes eixos de atuação: prevenção ao tráfico de pessoas (art. 5º); responsabilização de seus autores (art.6º) e atenção às vítimas (Art.7º). Uma importante função dos Núcleos é articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, uma rede estadual de referência e atendimento às vítimas do tráfico de pessoas⁶⁸ (BRASIL, 2016).

Além disso, os Núcleos: articulam e planejam o desenvolvimento das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, integrando órgãos públicos e sociedade civil; operacionalizam, acompanham e avaliam o processo de gestão das ações, projetos e programas de enfrentamento; fomentam, planejam, implantam, acompanham e avaliam políticas e planos municipais e estaduais de enfrentamento; articulam, estruturam e consolidam, a partir dos serviços existentes, um sistema educacional de referência e atendimento às vítimas; integram, fortalecem e mobilizam os serviços e redes de atendimento; fomentam e apoiam a criação de Comitês Municipais e Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico; sistematizam, elaboram e divulgam estudos, pesquisas e informações sobre tráfico; capacitam e formam atores envolvidos direta ou indiretamente com o enfrentamento ao tráfico na perspectiva dos direitos humanos; mobilizam e sensibilizam grupos específicos e comunidade em geral sobre o tema do tráfico; potencializam a ampliação e o aperfeiçoamento do conhecimento sobre o enfrentamento ao tráfico nas instâncias e órgãos envolvidos na repressão ao crime e responsabilização dos autores; favorecem a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos no enfrentamento ao tráfico para atuação articulada na repressão a esse crime e responsabilização dos autores; impulsionam, em âmbito estadual, mecanismos de repressão ao tráfico e responsabilização dos autores; definem, de forma articulada, fluxo de encaminhamento que inclua competências e responsabilidades das instituições inseridas no sistema estadual de disque denúncia; prestam auxílio às vítimas do tráfico, no retorno ao local de origem, caso seja solicitado; instam o Governo Federal a promover parcerias com governos e organizações estrangeiras para o enfrentamento ao tráfico; articulam a implementação de Postos Avançados a serem instalados nos pontos de entrada e saída de pessoas, a critério de cada Estado ou Município (BRASIL, 2016).

⁶⁸ <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/nucleos-de-enfrentamento>

Com relação aos postos, a principal função é prestar serviços de recepção a brasileiros não admitidos ou deportados nos pontos de entrada. Compete aos postos, implementar e consolidar uma metodologia de serviço de recepção a brasileiros (as) não admitidos ou deportados nos pontos de entrada; fornecer informações sobre documento referentes a viagens nacionais e internacionais; direitos e deveres de brasileiros (as) no exterior; direitos e deveres de estrangeiros (as) no Brasil; serviços consulares. Além disso, presta apoio para pessoas desaparecidas no exterior e orienta sobre procedimentos e encaminhamentos para as redes de serviços (BRASIL, 2016).

A atuação de Núcleos e Postos tem mostrado o novo formato nas ações de enfrentamento ao tráfico no Brasil. Da mesma forma, a perspectiva de gênero é subsumida à ideia de *peessoas* e articulada à Secretaria Nacional de Justiça:

E a Rede de Núcleos e postos é estadual e aí a responsabilidade pela coordenação é via Secretaria Nacional de Justiça e aí lá eles têm um trabalho muito semelhante com o que a gente tem um trabalho muito semelhante com o que a gente tem com a nossa rede de enfrentamento à violência contra a mulher que também é estadual. A política é descentralizada também. Então, os Estados têm autonomia para criar seus núcleos e postos e aí o papel do governo federal é mapear onde eles estão sendo construídos, o que tá acontecendo e fazer com que eles estejam inseridos dentro da Política Nacional. E aí que eles sigam então a matriz de capacitação, que eles sigam o sistema de informação e aí todo esse é um trabalho para conseguir essa unificação ao máximo que é parte mais difícil. Agora também os Estados tendo autonomia, mas não tendo o recurso financeiro é muito comum eles recorrerem ao governo federal em busca de convênio pra criação dessas redes de núcleos e postos né. E então acontece a mesma coisa que acontece com a gente nos centros de fronteira: o Estado procura, o governo federal dentro de um edital convenia, o governo federal repassa o recurso para construção daquele serviço, pra capacitação das pessoas, mas a parte de recursos humanos cabe ao Estado ou ao município. Também pode ser municipal; município que tem fluxo muito grande, grande número de denúncias pode por ele próprio também querer criar um núcleo ou posto dentro do seu município.

A rede toda de núcleos e postos até então era autogerminada por conta disso. Os Estados e municípios que tinham alto índice de denúncia criaram suas redes. A CNJ está tentando fazendo todo trabalho de mapeamento será que todos esses postos estão nos lugares certos, será que existem outros lugares estratégicos pra se criar esses núcleos? Enfim, eles têm mais prioridades, conhecem melhor a realidade, eles fazem o monitoramento, eles vão até os municípios, nas redes de núcleos e postos⁶⁹.

Assim, há uma perspectiva de *intersectorialidade* entre diversos organismos de políticas públicas, se expressando na chamada Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP) comentado anteriormente.

O *I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – I PNETP*, documento, de caráter operacional, expressar a ideia de que as mulheres são as maiores vítimas do tráfico e por isso, necessitam de políticas públicas. Com relação à ideia de *gênero*,

⁶⁹ Entrevista com Elisa Colares, coletada no trabalho de campo junto à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

há, em todo o texto, apenas a seguinte afirmação: “garantir os recortes de gênero, orientação sexual, raça/etnia, origem social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, religião, faixa etária, situação migratória, especificidades regionais entre outros, é uma preocupação que perpassa todo o plano e será levado em conta na implementação de todas as suas ações” (BRASIL, 2008, p.16). Há uma tentativa de articulação entre estado e governo federal no enfrentamento ao tráfico, no entanto, a perspectiva de *gênero* não é institucionalizada no discurso.

4.2 O II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Em 2010, um grupo de trabalho, por meio da portaria nº 749 de 2010 ficou responsável pela elaboração do *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, com representantes da Secretaria de Política para as Mulheres e a Secretaria de Direitos Humanos⁷⁰.

No período de vigência do I Plano, a Portaria nº 749, de 29 de abril de 2010 criou o Grupo de Trabalho para coordenação do processo de elaboração do *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, aprovado em 2013.

Em 2011, há a elaboração do *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, cujas ações direcionam-se às atividades de enfrentamento em grandes eventos e obras, regiões de fronteiras e o estabelecimento de uma instância nacional participativa que articule a política. Durante a construção do II PNETP houve a formação do chamado “Grupo de Trabalho Interministerial”, GTI, composto por 21 organismos⁷¹.

O processo de elaboração do *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* foi iniciado com a criação de um Grupo de Trabalho para coordenar esse processo, através da Portaria nº 749, de 29 de abril de 2010.

Em 2013, foi concretizado o *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* com os seguintes objetivos: ampliar e aperfeiçoar a atuação de instâncias e órgãos

⁷⁰ <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas>

⁷¹ Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça; Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça; Departamento de Polícia Rodoviária Federal do Ministério da Justiça; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério da Cultura; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Turismo; Ministério Público do Trabalho; Procuradoria-Geral da República; Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União.

envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, na prevenção e repressão do crime, na responsabilização dos autores, na atenção às vítimas e na proteção de seus direitos; fomentar e fortalecer a cooperação entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e organismos internacionais no Brasil e no exterior envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas; reduzir as situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, consideradas as identidades e especificidades dos grupos sociais; capacitar profissionais, instituições e organizações envolvidas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas; produzir e disseminar informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento; e sensibilizar e mobilizar a sociedade para prevenir a ocorrência, os riscos e os impactos do tráfico de pessoas (BRASIL, 2013, p. 15).

Com duração de 4 anos, de 2013 a 2016, tem as seguintes linhas operativas, com a perspectiva da prevenção, repressão e atendimento: aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas; integração e fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento, organizações para prestação de serviços necessários ao enfrentamento ao tráfico de pessoas; capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas; produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas; e campanhas e mobilização para o enfrentamento ao tráfico de pessoas (BRASIL, 2013, p. 20).

O *II Plano* amplia mais a discussão que envolve as mulheres e a abordagem de *gênero*. Propõe o enfrentamento a partir de uma perspectiva de *gênero*, levando em consideração as seguintes metas:

Material voltado para comunidade escolar sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas com abordagem de gênero, diversidade sexual e étnico-racial produzido e disseminado. Formação continuada dos recursos humanos dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante e Comitês voltados aos temas relacionados ao tráfico de pessoas, tais como globalização, racismo, gênero, homofobia, migração e direitos humanos, realizada. Investigação ou análise que identifique a relação entre o tráfico de pessoas e a vulnerabilidade de grupos populacionais caracterizados: (i) por sua procedência geográfica; (ii) por sua etnia e raça (população indígena e população afrodescendente); (iii) por sua orientação sexual e identidade de gênero; (iv) por serem mulheres; (v) por serem crianças ou adolescentes; (vi) por serem profissionais do sexo, específicos desenvolvida e disseminada. Investigação ou análise que identifique as relações entre tráfico de pessoas, migração e trabalho, com recorte de raça, etnia, gênero e violação de direitos desenvolvida e disseminada (BRASIL, 2013, p. 26, 27 e 29).

Outras identidades de gênero aparecem nos documentos na discussão sobre as metas do plano em que se propõem “ações de inclusão produtiva e de enfrentamento à evasão escolar de populações vulneráveis ao tráfico de pessoas, em particular, lésbicas, gays,

bissexuais, travestis e transexuais” (BRASIL, 2013, p.23). É no *II Plano* que se abre espaço para que estes sujeitos/sujeitas estejam representados/as na discussão sobre a política, através do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

O *II Plano Nacional* mantém o CONATRAP, em que sociedade civil e governo são responsáveis por seu monitoramento e implementação, e ainda, a coordenação tripartite formada pelo Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos e Secretaria de Políticas para as Mulheres. O Ministério da Justiça centraliza a *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e através da Secretaria Nacional de Justiça coordena os núcleos e postos de enfrentamento ao tráfico, localizados nos estados da federação.

De acordo com a entrevistada Eliza Colares, o *II Plano* é estruturado e mais gerenciável. Tem 115 metas, sendo que, a SPM/PR está como líder ou co-líder de 16, o que significa que o organismo executa ações, “a ponto de conseguir um indicador de progresso, um indicador de resultados”⁷².

Diante do exposto, considero que a *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, operacionalizada no *I Plano* e no *II Plano*, segue o cenário internacional, enquadrando-se às “normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos” (BRASIL, 2006, Artigo 1º). Ao apontar diretrizes específicas de prevenção, repressão à atividade e atenção à vítima (BRASIL, 2006 Artigos 5º, 6º e 7º) há as preocupações relacionadas às migrações legais e com a defesa das fronteiras nacionais, tendo o Estado o legítimo monopólio da força, reivindicando o direito exclusivo de aplicá-la de forma coercitiva para o enfrentamento ao tráfico.

Ao se delinear a *vítima do tráfico* (BRASIL, 2006, Artigos 5º, 6º e 7º), dá-se atenção à diversidade e às especificidades ao se tratar das “questões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, raça, religião, faixa etária, situação migratória, atuação profissional ou outro status” (BRASIL, 2006, Artigo 7º).

A cidadania exposta pela política apresenta uma dimensão discursiva de construção, extensão e aprofundamento da democracia e também dos direitos humanos. Os princípios norteadores da política estão baseados no “respeito à dignidade da pessoa humana” e na “promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos” (BRASIL, 2006, Artigo 3º, Inciso I e IV), assim como na efetivação dos direitos sociais, sejam no âmbito da justiça e

⁷² Entrevista com Elisa Colares, coletada no trabalho de campo junto à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

segurança pública, relações exteriores, educação, saúde, assistência social, promoção da igualdade racial, trabalho e emprego, direitos humanos, proteção e promoção dos direitos da mulher, turismo e cultura, com a participação de órgãos e entidades públicas direcionadas a cada questão, além da reinserção, daquele que é considerado vitimado, na sociedade (BRASIL, 2006).

Embora a Política e os Planos apresentem avanços discursivos no contexto do enfrentamento ao tráfico, questiono: como está estruturado o *gênero*?

4.3 Qual o *gênero* da Política e dos Planos?

Na *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* a ideia de *gênero* fica subsumida à categoria *pessoas* e a ideia universal de *direitos humanos*. Além das marcas de *gênero* escondidas, a ideia de *mulheres* apresenta limitações, visto que não está apresentada de forma relacional.

A *Política Nacional*, o *I Plano* e o *II Plano* são produções discursivas contextualizadas que constroem uma realidade social. Cabe destacar como estes documentos foram construídos, num momento de recrudescimento dos fluxos migratórios para o continente europeu, além do papel geopolítico assumido pelo Brasil e ampliação do debate sobre as políticas públicas. A *Política* é desenhada sob as influências de demandas dos Direitos Humanos, dos feminismos e do debate internacional sobre tráfico.

Observo que a política apresentada é abrangente, polifônica e polissêmica, pois apresenta um conjunto de vozes e dimensões conceituais complexas em questão: *pessoas*, *direitos humanos*, *gênero*, *orientação sexual*, *origem social*, *raça*, *nacionalidade* e *religião*. Além disso, a *Política* e os *Planos* tem o MJ como articulador principal. Ou seja, operadores do direito coordenam a principal política brasileira de enfrentamento ao tráfico.

O MJ capitaneou o processo de construção da Política e dos Planos e é o seu coordenador nacional. Por entender que a pauta é transversal e intersetorial a outros temas, convidou diversos órgãos públicos, a sociedade civil, organismos internacionais e especialistas para contribuírem com o trabalho. Contratou consultorias específicas para auxiliar na compilação, sistematização e análise das proposições para esses importantes nortes do ETP⁷³.

Foucault (2003) coloca os saberes sistematizados – como, por exemplo, o direito – enquanto conjunto de estratégias que fazem parte das práticas sociais desenhadas na relação poder-saber. Analisar um discurso jurídico como formação discursiva é problematizar os

⁷³ Entrevista com a servidora Danielle de Souza Galdino, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, do Ministério da Justiça (MJ).

saberes a eles relacionados, as relações existentes entre os diferentes enunciados que o configuram, a articulação com formas não-discursivas, compreendendo as posições de quem fala e por quem fala. O autor aborda um conjunto de *aparelhos específicos e de um conjunto de saberes* que construíram esse tipo de poder. Um deles são documentos internacionais e nacionais que funcionam como parâmetros para orientar marcos jurídico-legais e políticas públicas.

A política contemporânea brasileira de enfrentamento do tráfico é resultado de um longo processo histórico, centralizada em torno do Estado, que aglutina novos paradigmas, interseccionando-os. Os atravessamentos do gênero assim como *classe social, etnia, faixa etária, sexualidade, nacionalidade, religião, migração*, entre outros demarcadores identitários e de diferenças, são eixos importantes no processo de construção discursiva e operacionalização desta política pública. O discurso da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* é atravessado pelo *gênero*, sobre o qual vejo uma necessidade de problematização desta concepção, vinda de um órgão símbolo brasileiro, que é o Ministério da Justiça.

A *Política*, embora se fundamente no princípio de reconhecimento das diferenças, endossa uma concepção generalizante de *gênero*, ao se operacionalizar as ações do Estado. A categoria aparece naturalizada, restrita à ideia de mulher. Também, apresenta-se com uma generalização que incide sobre a construção de políticas específicas sobre modalidades que questionam as posições fixas de gênero. No caso do MJ, apresenta-se sempre o discurso oficial, com intenções de metas, mas não se visualiza ações concretas:

Nos últimos anos, o público formado por lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e intersexuais - LGBTI - vem sendo identificado por pesquisas acadêmicas e instituições de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas como perfil vulnerável ao crime de tráfico de pessoas. Nessa perspectiva, dentre os princípios norteadores da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas é possível observar a orientação para que a formulação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas atenda a transversalidade da dimensão de orientação sexual. Dentre outros assuntos, os direitos da população LGBTI são trazidos como prioridade para a formulação das ações voltadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas no âmbito da Coordenação Tripartite, GI e CONATRAP (que são integrados pela SEDH, pasta responsável por esse recorte; bem como o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - CNCD/LGBT, que tem assento no CONATRAP). Além disto, ressaltamos que desde o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas ações de prevenção e atendimento humanizado ao público LGBTI vem sendo desenvolvidas pelos órgãos federados no sentido de prestar serviço humanizado, respeitando seus direitos e suas especificidades. O II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2013/2016) também contempla ações voltadas a este público. A meta 2.D.10, apresenta a necessidade de ações de inclusão produtiva e de enfrentamento à evasão escolar de populações vulneráveis ao tráfico de pessoas realizadas, em particular lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. Ainda no II Plano, há a previsão de formação continuada dos recursos humanos dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Postos

Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante e Comitês voltados aos temas relacionados ao tráfico de pessoas, tais como globalização, racismo, gênero, homofobia, migração e direitos humanos. Esta ação é estratégica, pois muitas vezes os Núcleos e Postos são as primeiras instituições de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas. Além disso, é papel dessas instituições a articulação política em níveis regionais, estaduais e municipais para a implementação da agenda de enfrentamento ao tráfico⁷⁴.

Os documentos e entrevistas utilizados mostram as intenções e não revelam uma descrição mais detalhada das ações, nem tampouco realizam avaliações do que é realizado. O que chama a atenção é o descompasso entre o discurso da política brasileira e as ações que são desenvolvidas, assim como a incidência disso sobre a questão de *gênero*, visto que serviços que demandam recortes de gênero diferenciados, não tem espaço, a não ser quando desenvolvidos por um organismo específico que é a SPM/PR.

Sobre a participação da SPM/PR na formulação e execução da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e nos *Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, uma das gestoras, Aparecida Gonçalves, Secretária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, afirma que “a SPM/PR foi uma das impulsionadoras da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, compôs a coordenação conjuntamente com a Secretária Nacional de Justiça do Ministério da justiça e Secretaria de Direitos Humanos/PR”⁷⁵. No entanto, não há detalhamentos sobre a participação da SPM/PR no processo de construção da *Política*, levando em consideração as entrevistas e a documentação acessada por mim no decurso da pesquisa.

Hierarquicamente, no plano institucional, o MJ apresenta mais visibilidade no trato à questão que a SPM/PR. Ainda que aja uma perspectiva de assistência à vítima, a face criminal do tráfico é central no discurso da principal agência do governo, espaço historicamente de domínio masculino, que recorre ao direito patriarcal pensado *por e para* os homens. A SPM/PR tem um caráter executório e assistencial; mesmo o seu papel executor fica secundário frente à atuação do MJ.

A SPM/PR apresenta várias limitações na construção de ações de enfrentamento ao tráfico. A entrevistada, Eliza Colares, servidora da SPM/PR, revela a atuação do MJ em que o órgão tem a maioria das metas sob sua responsabilidade. Um dos pontos é a atuação das agentes da SPM/PR e da relação com o MJ:

⁷⁴ Entrevista com a servidora Danielle de Souza Galdino, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, do Ministério da Justiça (MJ).

⁷⁵ Entrevista com Aparecida Gonçalves, Secretária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

A gente transita aqui. A nossa equipe é pequena, então, eu, por exemplo, já estive em todas as temáticas. Eu, por exemplo, estou com Maria da Penha e tráfico, mas assim, até semana passada eu estava com mulheres em situação de prisão. Até porque muitos casos, as parcerias são muito similares, Ministério da Justiça sempre tá tangenciando nossas temáticas, o próprio Judiciário que é o CNJ, o próprio Ministério Público que é o MP, como os parceiros são próximos é bem comum a gente transitar mesmo apesar de ter um foco específico⁷⁶.

A outra entrevistada da SPM/PR, Aparecida Gonçalves, coloca a necessidade de articulação entre os diversos organismos do governo federal, não somente MJ e SPM/PR:

É importante considerar que o enfrentamento a violência contra a mulher não pode ser resolvido isoladamente deve se constituir de forma integral, transversal e Inter setorial. Portanto o principal papel da SPM/PR era viabilizar as condições políticas para a implementação da política assim construímos várias interfaces com Ministérios, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública, etc., para isso forma construídos instrumentos de acordo de cooperação entre os parceiros, exemplos parceria com Ministério das Relações Exteriores para garantir atendimento das mulheres nos países destino das mulheres através de capacitação e orientação para isso a SPM/PR visitou vários países e após junto com a divisão consular do Itamaraty elaborou curso á distancia para os profissionais do Consulado. Para atendimento no 180 era necessária articulação com a Policia Federal, Itamaraty e Estados, para garantir a efetividade da denúncia, saliento que essa parceria foi bem-sucedida a Policia Federal desmontou cerca de 4 quadrilhas de aliciadores via denúncia do 180. Esse exemplo é para evidenciar que todas as ações foram realizadas com parceria e articulações com todos os Ministérios, estados e municípios. A articulação com outros poderes se dá na construção da política, mas também a partir dos casos concretos que envolvem todos no caso das mulheres vítimas a Defensoria Pública da União é estratégica considerando fazer a defesa da vítima, o Ministério Público Federal apresentar a denúncia esse histórico não foi fácil e acho que até hoje não se consolidou temos poucos casos julgados e condenados pelo crime de tráfico de pessoas-mulheres, porém a rede de atendimento se constitui por um tempo. A constituição e implementação de uma política Inter setorial é um exercício que a democracia nos traz com muita força é necessário depositar confiança em outro para efetivar as metas e objetivos estabelecidos, portanto exercício nesse caso cotidiano, difícil, permanente, mas eficaz a meu ver.

Mesmo sob a égide dos direitos humanos, do respeito às orientações sexuais e em nome dos direitos sociais, a efetivação das políticas públicas parecem estar relacionadas a mecanismos de punição / repressão. Apesar de estar ancorada na linguagem dos direitos e afirmação da cidadania, a lógica do Estado no enfrentamento é da repressão dos/das sujeitos/as envolvidos/das no tráfico e criminalização das práticas sexuais. A violência do Estado se expressa nas ações realizadas pelo MJ em articulação com a Polícia Federal, com implicações de *classe, raça e gênero*.

Se existe no Brasil um consenso hegemônico entre os agentes políticos ativos na formulação da Política e do Plano de Enfrentamento ao Tráfico, isto parece estar mais calcado em atitudes tradicionais e patriarcais a respeito de classe e gênero, e não em preocupações com direitos humanos. Portanto, não há de se imaginar que as práticas cotidianas orientadas por essas atitudes e efetuadas em nome do Plano

⁷⁶ Entrevista com a Analista de Política Social, Eliza Colares, coletada no trabalho de campo junto à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

necessariamente serão um avanço em termos de proteção de Direitos Humanos (BLANCHETTE; SILVA, 2010, p.356 e 357).

Cabe destacar que circula no discurso do MJ, uma concepção hegemônica internacional de *tráfico de pessoas*, que tem implicações sobre a política brasileira. Nesta ótica, o tráfico é compreendido como crime que deve ser combatido e punido. Kempadoo (2005) afirma que estas ações têm sido construídas do ponto de vista do Estado e têm desdobramentos problemáticos em termos de *raça e gênero*. A autora afirma que:

Ao priorizar o crime, a punição e o controle da imigração, a abordagem do governo global diverge agora das perspectivas que foram geradas a partir de cuidados com a justiça social e os direitos humanos, particularmente das mulheres, a despeito de uma certa incorporação de ideias de discursos feministas. [...]. Problemas estruturais globais que produzem o tráfico – globalização, patriarcado, racismo, conflitos e guerras étnicas, devastação ecológica e ambiental e perseguição política e religiosa – são raramente tocados no paradigma hegemônico sobre o tráfico. São esses problemas estruturais que permanecem como fenômenos globais importantes para analisar, desconstruir e combater (KEMPADOO, 2005, p.67, 68 e 69).

É necessário problematizar estas políticas enquanto dispositivos do Estado, ou seja, enquanto espaços de poder e uma expressão de um projeto que se configura por uma violência epistêmica, que tentam criar identidades homogêneas por meio de políticas de subjetivação (CASTRO-GÓMEZ, 2005, p. 178), criando perfis específicos de *traficadas* e *traficados*, geralmente mulheres, negras ou mulatas, de países subdesenvolvidos. Dentro do projeto de *governamentalidade* moderno – ferramentas criadas pelos governos modernos visando o controle dos/das sujeitos/as, a partir do século XVI até a contemporaneidade – há a criação de *tecnologias de subjetivação*, a exemplo de mecanismos, como os aparatos jurídico-legislativos, cuja finalidade é criar perfis de subjetividades estatalmente coordenados (CASTRO-GÓMEZ, 2005, p.172).

Ou seja, as políticas *generificadas*, criam *sujeitas*, um modelo de mulher, de forma naturalizada, que deve ser alvo de atenção do Estado, vista como *vulnerável*:

Nos discursos dos agentes antitráfico no Brasil, a *vulnerabilidade* pode ser resumida a uma série de atribuições, quase sempre apresentadas de forma essencialista e reducionista. Elas incluem cor e raça (negro ou pardo é entendido como mais vulnerável que branco); classe (pobre é mais vulnerável que rico); gênero (mulher é mais vulnerável que homem); educação (universitário é menos vulnerável que analfabeto); idade (criança é mais vulnerável que adulto) e até o posicionamento sociocultural relativo à metrópole brasileira (interiorano, favelado e suburbano são mais vulneráveis do que moradores do asfalto e/ou do centro). Tais vulnerabilidades quase nunca são exploradas, explicadas ou até mesmo propriamente definidas pelos agentes antitráfico; na maioria dos casos observados, são simplesmente citadas, como se seus conteúdos epistemológicos e etimológicos fossem óbvios. Dessa maneira, o poder explicativo das vulnerabilidades no quadro do tráfico é altamente subsidiado por preconceitos subjacentes e, muitas vezes, descrições de cunho ostensivamente sociológicos mesclam-se livremente com os estereótipos excludentes (BLANCHETTE; SILVA, 2010, p.342).

Blanchette e Silva (2010, p.331) etnografam os debates sobre a formação da política brasileira antitráfico. Ao participarem de conferências, reuniões e seminários entre os anos de 2004 a 2007 que envolveram a formulação da *Política* e dos *Planos*, os autores advogam que a atual narrativa brasileira está mais calcada em mitos e estereótipos, por isso não refletem o quadro real; a produção de dados é equivocada e mal interpretada, que equipara a prostituição à exploração sexual e conseqüentemente ao tráfico, parece estar mais voltadas a atender pressões morais globais. Nesse sentido, o que se chama de *tráfico de mulheres* envolve mulheres que foram trabalhar conscientes e por livre e espontânea vontade no exterior. Contrapondo-se ao discurso oficial, que afirma que houve participação da sociedade civil na construção da política, os autores criticam as poucas e curtas reuniões públicas acerca da nova política (BLANCHETTE E SILVA, 2010, p.342).

Nesse contexto, produziram-se quatro narrativas hegemônicas sobre tráfico no Brasil: a primeira destaca à necessidade do país cumprir suas responsabilidades internacionais; para tanto, se apropria das normativas sem fazer críticas. A segunda separa as brasileiras entre as que podem viajar e as que não podem viajar por serem vulneráveis (negras e pobres); a terceira considera a prostituição como exploradora, legal e degradante, associando à prostituição às atividades como o tráfico de drogas; a quarta narrativa refere-se às histórias de mulheres brasileiras que são classificadas como prostitutas ao migrarem para o exterior (BLANCHETTE E SILVA, 2010, p.331).

Os autores identificam os principais agentes envolvidos no Brasil na elaboração da *Política* e dos *Planos* de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: funcionários da UNODC, OIT e do MJ. O dispositivo que orientaram suas atividades concretas foi o *Código Penal* e não o *Protocolo de Palermo*⁷⁷ (BLANCHETTE E SILVA, 2010, p.342).

O discurso do MJ expressa uma ideia ampla de *pessoa* e ao mesmo tempo, carregada de uma percepção paradoxal de *gênero*. No conjunto de ações concretas, o *gênero*

⁷⁷ O Código Penal do ano de 1940 já afirmava a criminalização do *tráfico de mulheres para fins de prostituição*. Após a ratificação do *Protocolo de Palermo*, no ano de 2005, a legislação penal no Brasil passa por mudanças com relação ao enfrentamento ao tráfico. O artigo 231 do Código Penal Brasileiro considerava crime o *tráfico internacional de mulheres* “o ato de promover ou facilitar a entrada de mulheres que venham com o intuito de exercer a prostituição ou a imigração de mulheres para o exterior com o mesmo objetivo”. A lei nº 11.106 de 2005 amplia a definição para *tráfico internacional de pessoas*, inclui a modalidade *tráfico interno de pessoas*, amplia o rol das consideradas vítimas e passa a penalizar o *tráfico interno de pessoas* (CÓDIGO PENAL BRASILEIRO, 2007). As mudanças no Código assinalam que: Promover, intermediar ou facilitar a entrada, no território nacional, de pessoa que venha exercer a prostituição ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro: Pena – reclusão, de três a oito anos, e multa. Se ocorrer qualquer das hipóteses do inciso 1º do art.227: Pena, reclusão de 8 a 10 anos e multa. Se há emprego de violência, grave ameaça ou fraude, a pena é de reclusão, de cinco a doze anos, e multa, além da pena correspondente à violência (CÓDIGO PENAL BRASILEIRO, 2007).

não está presente e quando está presente se limita à mulher. Além disso, o discurso sobre o tráfico é muito difuso e seletivo, com uma associação do tráfico à exploração sexual.

Além dos documentos oficiais, uma das formas de reproduzir essa narrativa têm sido através das *Campanhas*, divulgadas pela internet, mídias sociais e locais como agências de viagens, aeroportos, hotéis e delegacias de polícia.



Imagem 1 - Campanha antitráfico produzida pelo Ministério da Justiça, Governo Federal
Fonte: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/campanhas>

Dentre as campanhas já realizadas estão: Semana de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2014); II Semana de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2015); Campanha Coração Azul (2013); Tráfico de Pessoas: Ajude o Brasil a não cair nessa armadilha (2013); Tráfico Internacional de Mulheres - Denuncie (2015); A decisão de viajar é sua (2013). As parcerias são com organismos internacionais em forma de cooperação com o *Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime* (UNODC), *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) e *Organização Internacional do Trabalho* (OIT).

A Campanha *Coração Azul*, na qual aparece o Disque 180 - Central de Atendimento à Mulher - não faz menção à SPM/PR. Na imagem, há uma imagem feminina de cor azul, cujos cabelos esvoaçantes representam sonhos e projetos das mulheres, como lazer e trabalho.



Imagem 2 - Campanha antitráfico produzida pelo Ministério da Justiça, associando tráfico com exploração sexual

Fonte: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/campanhas>

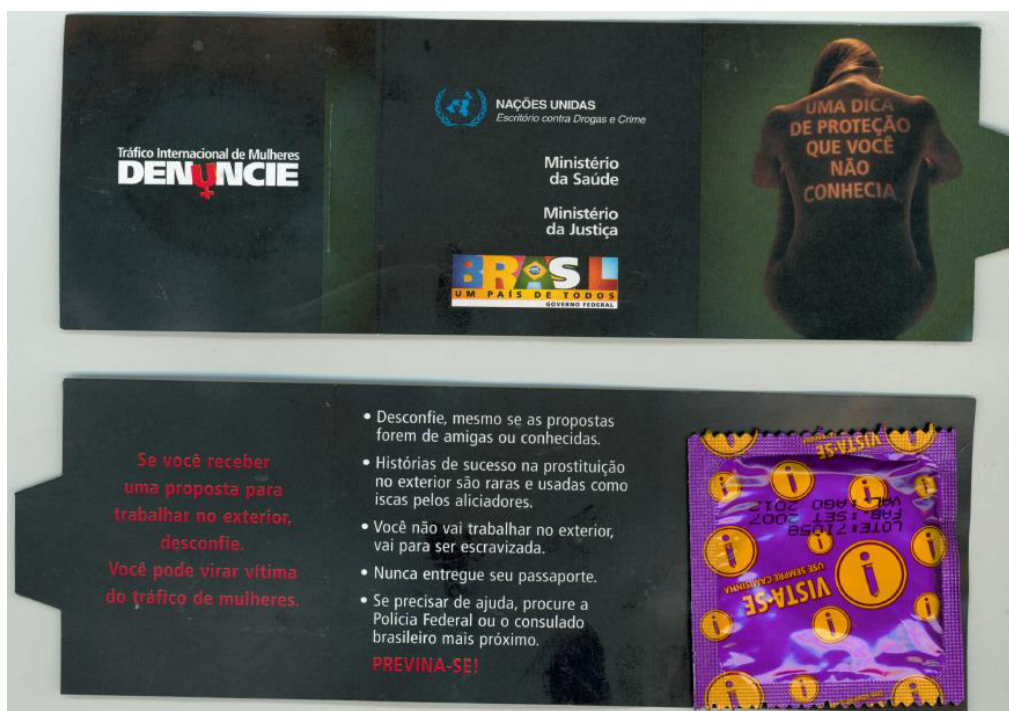


Imagem 3 - Campanha antitráfico produzida pelo Ministério da Justiça, associando tráfico com exploração sexual

Fonte: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/campanhas>

A campanha do passaporte faz menção à SPM/PR e trabalha com a ideia de *tráfico de pessoas*, fazendo referências às diferentes formas de tráfico. O folder dá orientações

para que se tomem cuidados antes de viajar. Também, traz informações onde as pessoas podem conseguir apoio no exterior, como identificar a situação de tráfico de pessoas e como ajudá-las nessa situação.



Imagem 4 - Campanha antitráfico produzida pelo Ministério da Justiça, associando liberdade de viajar com a possibilidade de concretização do tráfico

Fonte: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/campanhas>

Em outro material, *A decisão de viajar é sua: as consequências também* é uma campanha de prevenção em que aparece uma figura masculina jovem indo viajar. É um manual de ajuda, que possui contatos com organizações que prestam assistência.



Imagem 5 - Campanha antitráfico do Ministério da Justiça, que mostra que as oportunidades no exterior são vistas como um perigo para o viajante

Fonte: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/campanhas>

A campanha *Tráfico de Pessoas: ajude o Brasil a não cair nessa armadilha* focaliza as mulheres, como alvos da ação. A imagem representa mulheres trancafiadas numa prisão em forma de abismo. Apresenta uma mulher dentro de uma jaula numa perspectiva de vitimização destacando a exploração sexual, a exploração do trabalho, tráfico de órgãos e exploração de crianças e adolescentes.

Em outra campanha, que trata mais diretamente sobre as mulheres, *Tráfico internacional de mulheres - Denuncie*, vem com a imagem de uma mulher, com as costas desnudas e um preservativo masculino, associada à prostituição. O folder apresenta a Polícia Federal ou os consulados brasileiros no exterior como espaços de auxílio estatal.



Imagem 6 - Campanha antitráfico produzida pelo Ministério da Justiça

Fonte: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/campanhas>

As marcas de *gênero* aparecem expressas nas *Campanhas* em que as mulheres estão presentes, o que não significa que o *gênero*, em seu sentido amplo e profundo, esteja colocado no arranjo institucional do Estado. Na primeira década do século XXI, o *gênero* foi incorporado às demandas políticas do Estado no enfrentamento ao *tráfico*, mas se dá de forma universal sem que se reconheçam as diferenças no plano concreto.

No cenário brasileiro, a lógica do Estado tem operado a ideia sobre *gênero* no plano da política institucional, com desdobramentos nas políticas de enfrentamento ao tráfico de mulheres, porém, apresentando problemas para atender as populações chamadas de *traficadas*, não deslocando a centralidade do *gênero* enquanto diferença sexual. Problematizo também as limitações das ações efetivadas pelo Estado que reproduzem a construção normativa do sexo. As normas regulatórias e a materialização delas através das ações estatais operam exclusões em relação às múltiplas construções de gênero. Pela agenda do *gênero*, parece que só a SPM/PR responde, com foco nas *mulheres*:

Mulheres, crianças e adolescentes são os alvos prioritários do Protocolo de Palermo e da Política Nacional e demais documentos jurídico-normativos nacionais neste tema. No Brasil, a Secretaria de Política para as Mulheres responde pela agenda de gênero, neste sentido, dentre os projetos desenvolvidos por essa pasta, destaca-se o Programa “Mulher, Viver sem Violência” e o canal de denúncias Ligue 180. Outro foco de atenção prioritária do Governo brasileiro tem sido o enfrentamento à exploração sexual e de outras formas de violações contra crianças e adolescentes. A

Secretaria de Direitos Humanos é o órgão competente para coordenar as ações sobre este assunto⁷⁸.

Na *Política* e nos *Planos*, reproduz-se uma ordem que operacionaliza a distinção sexual, em que o Estado funciona como um repertório ideológico para essencialização da mulher como mais vulnerável. A simbolização dessa diferença sexual essencializada se torna forte no discurso dessas políticas. A política pública é *generificada*, numa perspectiva feminilizante.

Dados mostram que não são somente as mulheres que são *vulneráveis* ao tráfico. Números mostram que outros/outras sujeitos/as também são traficados. O *Relatório sobre violência homofóbica no Brasil* (BRASIL, 2012), produzido pela SEDH (BRASIL, 2012) mapeia as expressões da violência contra lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBTs). Dentre as violências, há registros da violência física (74,56%), seguida pelas discriminações (8,02%), violências psicológicas (7,63%) e violência sexual (3,72%). O tráfico de pessoas se apresenta com 1,37% (BRASIL, 2012, p.46). No ano de 2011, também se apresentou uma maioria de percentual de violência física, com 72,9%, seguida por tráfico de pessoas com 17,4% e discriminação com 2,9% (BRASIL, 2012, p.47).

Outra pesquisa identificou grupos vulneráveis e em situação de risco, nas rotas de tráfico transnacional do Brasil para países da União Europeia, em especial Itália e Portugal. Na Itália, os agentes locais de enfrentamento e assistentes sociais registraram não só mulheres, mas transexuais envolvidos no circuito da prostituição em diversas regiões italianas (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2011, p.13 e 14).

No caso das transexuais, há fortes sinais de estigmatização e discriminação, com a ideia de que esse grupo está associado à prostituição. Também, há um aumento contínuo e relevante no recrutamento de transexuais brasileiras de áreas periféricas e pobres (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2011, p.16). O relatório recomenda que seja fornecida formação especializada para sensibilizar os profissionais envolvidos no enfrentamento com relação aos direitos das pessoas transexuais, bem como eficácia nas respostas e soluções de acolhimento. O relatório reconhece que transexuais e travestis são potenciais vítimas e que as políticas públicas devem levar em consideração as particularidades e representações desses grupos (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2011, p.81). Na leitura dos relatórios, quem atua no enfrentamento ao tráfico de transexuais são organizações promotoras de direitos que atuam nesses países, sendo que não se vê a ação do Estado.

⁷⁸ Entrevista com a servidora Danielle de Souza Galdino, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, do Ministério da Justiça (MJ).

O uso da ideia de mulher expressa avanços no campo concreto das instituições e práticas sociais, como no terreno das políticas públicas que se direcionam para o tráfico. No entanto, as políticas definem uma legitimidade sexual, no caso a normatividade heterossexual não levando em conta a multiplicidade de posições de sujeitos/sujeitas e identidades.

Destaco que o discurso da política é *generificado* não numa perspectiva fluida ou de perceber as múltiplas e profundas contradições identitárias do gênero; o discurso escamoteia a heterogeneidade de gênero, dá-se ênfase às experiências das mulheres, limitando outras experiências diferentes de mulheres e homens em suas conexões com as questões de classe, raça, nacionalidade, entre outros.

Ainda que os documentos trabalhem a categoria *diferença, gênero, raça, classe*, argumento que existe uma limitação quando olho as ações descritas nos *Plano Nacionais* e nos relatórios disponíveis pela SPM/PR, os quais eu descrevo, na outra seção do trabalho. Os relatórios descrevem ações de atendimento e prevenção, campanhas de conscientização, ações de caráter físico-administrativo, atividades interinstitucionais e intersetoriais, que embora quantitativamente indiquem avanços no campo das políticas públicas, mas não necessariamente indicam no complexo terreno do *gênero*. Argumento que as políticas públicas expressam o discurso *generificado* na mulher, embora apresente timidamente uma influência de uma leitura interseccional e uma abordagem relacional de *pessoa*.

Uma das teses é de que o Estado por meio dessas políticas públicas tem produzido formas de controle sobre os corpos das mulheres quando ressalta em suas ações o campo da sexualidade como um campo de intervenção. As mulheres tornam-se alvo de várias políticas públicas na modernidade, especificamente com a atuação dos feminismos. Ao se analisar o discurso das políticas públicas brasileiras, a luz dos estudos feministas e de gênero, como eu tenho proposto, elas são sempre produzidas sempre na perspectiva de universalizar as experiências particulares das mulheres, embora a política fale em *mulheres* no plural.

O debate de gênero se insere em toda discussão e ação de enfrentamento ao tráfico de pessoas promovidas pelo MJ. A primeira providência pra trazer este debate para a Política Nacional foi convidar a SPM (mulheres) e a SEDH (crianças/adolescentes, trabalho análogo à escravidão e população LGBTI) para coordenar a política de forma tripartite com o MJ e ocupar todos os espaços de gestão da política. Nas campanhas de prevenção e ações de capacitação o debate de gênero está posto, municiando mulheres e população LGBTI de informações sobre o crime, canais de denúncia e rede de assistência, para que possam estar empoderadas e serem protagonistas na decisão sobre propostas recebidas que, por ventura, venham se configurar como tráfico de pessoas. A questão de gênero também perpassa a Política e o II Plano Nacional, possuindo diversas metas que pautam ações específicas para

mulheres e população LGBTI, visando o combate à violência e violações contra esse público, bem como o acesso a direitos⁷⁹.

Além disso, o binarismo *mulher x homem* é presente embora as políticas se coloquem com um novo status epistemológico e político. Ainda que a política considere o discurso de *classe, raça e gênero* como imbricados na produção das políticas públicas e considere grupos excluídos e marginalizados como as mulheres, há uma forma generalizante nas ações das políticas ao se colocar outras identidades de gênero.

No caso do tráfico sexual de mulheres, há representações construídas que tem implicações sobre as políticas públicas. Na produção discursiva estatal há um campo de tensão, interesses e de disputas discursivas sobre a ideia de *mulher, mulheres, gênero*; é polifônico e não homogêneo, mas contraditório. O Estado ressignifica seu discurso e suas políticas. O Estado ao regular o tráfico sexual, regula também a sexualidade. O *gênero* é enquadrado nos discursos oficiais como um paradigma que compreende as relações de poder demarcadas pelo sexo, associado à mulher.

O Estado não é um autor neutro na estruturação do discurso do gênero, bem como na compreensão das relações de gênero - e também de classe, raça e sexualidade. O Estado representa um caráter masculino que produz sujeitos/sujeitas com traços *generificados* e se apresenta como provedor, protetor e interventor, que define as mulheres nos tempos atuais.

Butler (2003, p.9 e 10) realiza uma crítica genealógica das origens do gênero, investigando as apostas políticas em torno das categorias de identidade que estas são efeitos de instituições, práticas e discursos, que são regimes de poder/discursos, cujos pontos de origem são múltiplos. A genealogia vê o *gênero* e a *mulher* relacionalmente e não como uma noção estável. *Sexo* e *gênero* são culturalmente construídos:

O gênero não deve ser meramente concebido como a interpretação cultural de significado num sexo previamente dado (uma concepção jurídica); tem de designar também o aparato mesmo de produção mediante o qual os próprios sexos são estabelecidos (BUTLER, 2003, p.25).

Lauretis (1994, p.214) trabalha com a categoria *tecnologia do gênero* em que o gênero é processo, produto e uma “configuração variável de posicionalidades sexuais-discursivas”, produzidas por distintas tecnologias sociais. A política pública pode ser pensada enquanto uma *tecnologia de gênero*, que constrói representações.

Parece que não é só o *gênero* que se apresenta com problemas no discurso oficial. Scandola (2015) realiza em seu trabalho uma análise comparativa sobre os planos nacionais

⁷⁹ Entrevista com a servidora Danielle de Souza Galdino, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, do Ministério da Justiça (MJ).

de enfrentamento ao tráfico de Portugal e do Brasil. Para a autora, os referidos planos não colocam a história social escravagista que os dois países experienciaram, nem enfrentam os fundamentos promotores da desigualdade, nem relacionam o tráfico com o fenômeno da mundialização do capital e as políticas neoliberais adotadas pelos Estados-Nações. Neste tempo histórico, marcado pelo aprofundamento das desigualdades sociais e dos processos migratórios, países ratificam o Protocolo de Palermo e organizam seus planos internos de enfrentamento ao tráfico.

Para Scandola (2015), os discursos oficiais, tanto de Portugal, quanto do Brasil, ao se depararem com situações concretas de tráfico de pessoas não se traduzem em atenção integral na ótica da garantia dos direitos humanos. A atuação das políticas, na maioria dos casos, é baseada em atenção emergencial, casuística e focalizada. A hipótese é de que existem contradições entre o discurso dos direitos humanos e as práticas que objetivam os planos em ambos os países (SCANDOLA, 2015, p.36). A autora problematiza os conteúdos ideopolíticos presentes no discurso de enfrentamento ao tráfico de pessoas, o tráfico de pessoas como causa e consequência da violação dos direitos humanos, as redes e finalidades do tráfico, como inerente à vulnerabilidade de grupos específicos.

A mais recente medida no campo das políticas de tráfico ocorre no ano de 2016 quando o senado brasileiro aprova a Lei nº 13.344 / 2016, fruto do projeto de lei nº 479/2012, que regula sobre a prevenção e punição ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de proteção às vítimas. Na nova legislação, o *tráfico* é considerado crime contra a dignidade da *pessoa*, com pena de 4 a 8 anos e pagamento de multa. O texto está estruturado em princípios, objetivos, mecanismos de prevenção e punição ao *tráfico de pessoas*, proteção à vítima, seguro-desemprego para trabalhador vítima de tráfico, assistência social, concessão de visto à vítima e a criação de um fundo para o desenvolvimento, implementação e execução de ações, programas e atividades de prevenção e repressão ao crime de tráfico de pessoas e assistência às vítimas.

Se o funcionário público cometer o crime e se qualquer pessoa cometer o crime contra crianças, adolescentes e idosos, e se a vítima for retirada do país, a pena é aumentada. Como formas de ação do Estado, estão a realização de campanhas socioeducativas, estímulos a projetos sociais, a intersectorialidade das políticas públicas, a cooperação entre organismos dos sistemas de justiça e de segurança brasileiros e internacionais e a criação de um banco de dados de infratores e vítimas. O dia 30 de julho passa a ser considerado o dia nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas (BRASIL, 2016).

A legislação traz a categoria *pessoas*, além de reproduzir o mesmo paradigma de *gênero*, colocado nos documentos brasileiros, como o princípio da não discriminação por motivo de gênero e da transversalidade nas políticas públicas num viés que se propõe interseccional.

Na próxima seção do trabalho, analiso as experiências de enfrentamento ao tráfico, desenvolvidas por um organismo direcionado às políticas para as mulheres, que é a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), visando problematizar os sentidos do *gênero* no discurso.

5 A SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SPM/PR) E O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO SEXUAL DE MULHERES: Políticas públicas na perspectiva de gênero?

No âmbito das estratégias estatais de enfrentamento ao tráfico de mulheres, destaco a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) que foi criada no ano de 2003. Até a realização da pesquisa, a SPM/PR tinha status de Ministério com a seguinte estrutura: Secretaria de Violência, Secretaria de Ações Temáticas e Secretaria de Autonomia Econômica da Mulher, com ações como, a Lei Maria da Penha, tráfico de mulheres, mulheres em situação de prisão e casos que envolvem tribunais internacionais, conforme pesquisa de campo e informações coletadas no site oficial.

A Secretaria de Violência desenvolve diretamente as ações de enfrentamento ao tráfico. A referida Secretaria é responsável pela Coordenação do Ligue 180, Coordenação da Rede de Enfrentamento à Violência e Acesso à justiça, com a implementação de ações de enfrentamento à violência, articulado aos sistemas de justiça.

A SPM/PR, em cumprimento às determinações do I PNETP, definiu as seguintes áreas estratégicas para a sua intervenção na temática do tráfico: realização de um projeto-piloto para a estruturação de uma metodologia de atendimento às mulheres vítimas de tráfico a ser aplicada nos Centros de Referência Especializados no Atendimento à Mulher; desenvolvimento de ações de capacitação e ampliação da Rede de Atendimento à Mulher, com a perspectiva do enfrentamento ao tráfico de mulheres; capacitação de agentes multiplicadores dos direitos das mulheres; capacitação periódica das operadoras da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 para atendimento adequado às mulheres vítimas de tráfico e realização de uma Campanha Nacional referente ao tráfico de mulheres.

Além disso, a SPM/PR participou da construção dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Humanizados de Atendimento aos Migrantes, que culminou na publicação da Portaria 31, de 20 de agosto de 2009, que trouxe a definição, as atribuições e as competências desses órgãos governamentais, criados a partir do PNETP. A SPM/PR junto com o Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos foram organismos que elaboraram e implementam a *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*.

Em 2014, Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores, PT) ganha a eleição presidencial. Após o pleito, o Brasil vivencia uma conjuntura marcada pelo aprofundamento de uma crise política e econômica. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB - retirou-se da base de apoio do governo federal. Como respostas às pressões políticas, a

Presidenta Dilma Rousseff extinguiu formalmente a Secretaria de Mulheres (SPM), a Secretaria de Direitos Humanos (SEDH) e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), transformando-o em um Ministério, o Ministério das Mulheres, dos Direitos Humanos e da Igualdade Racial no ano de 2015, conforme Medida Provisória nº 696, em outubro de 2015, que alterou a Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2013. A reforma administrativa da Presidenta Dilma, com um discurso de ajuste fiscal e de enxugamento da máquina pública, extinguiu 8 ministérios, 30 secretarias, redesenhando a atuação das pastas.

A reforma ministerial atinge outros ministérios: Os Ministérios da Previdência e do Trabalho foram integrados em uma única pasta, o Ministério da Previdência e do Trabalho; as secretarias de Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos agora estão integradas no Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos; o Ministério da Pesca passou a integrar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), A Secretaria de Assuntos Estratégicos foi extinta, e teve algumas de suas atribuições integradas ao Ministério do Planejamento⁸⁰. Formalmente, a SPM/PR vigora até o ano de 2013, como uma Secretaria com status de Ministério, bem como com uma perspectiva de representatividade das mulheres no Brasil. As marcas do gênero no discurso da SPM/PR apresenta o sentido de defesa das mulheres e de suas lutas no contexto dos direitos sociais.

A SPM/PR dispõe de uma grande variedade de documentos que são enquadrados como relatórios, produções textuais premiadas, revistas e normativas oficiais, cuja divulgação tem acontecido desde o ano de 2004. A partir de 2004 até o ano de 2015, recorte da pesquisa, fiz um levantamento de uma série de publicações que fazem menção à concepção de *tráfico sexual de mulheres*. Importante problematizar a natureza dos textos, qual o discurso e o lugar do *tráfico sexual de mulheres*, a quem são dirigidos, a linguagem, as categorias e a lógica dos documentos.

Realizei um levantamento documental, problematizando como se movimenta a categoria *gênero*. Os documentos selecionados no Quadro 1, na introdução deste texto, são textos públicos, encontrados no site da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR). Ressalto que grande parte dos documentos, a autoria é da SPM/PR. Há, em diversos casos, a participação do Ministério da Justiça e Polícia Federal.

Os documentos analisados a partir da perspectiva dos estudos feministas e de gênero me dão pistas para uma reflexão sobre as políticas públicas de enfrentamento ao

⁸⁰ <http://www.brasil.gov.br/governo/2015/10/entenda-a-reforma-ministerial-e-saiba-como-fica-a-esplanada>

tráfico sexual de mulheres, os diversos interesses que estão por detrás desse conjunto de documentação e o significado do *gênero*. Considero possível construir uma explicação a respeito da constituição destas políticas públicas no Brasil que está longe de ser um ato desinteressado no plano das ações estatais.

O processo de incorporação do *tráfico de mulheres* na agenda das políticas públicas brasileiras acontece desde 2004, antes da criação da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. A SPM/PR reproduz o discurso das diretrizes internacionais e nacionais, além da ideia do tráfico ser visto como uma das expressões da violência contra a mulher e construído, a todo tempo, como um *problema social*, como apontam os documentos.

Foucault (2009, p. 51 - 52) discute que, como princípio metodológico de análise da produção dos discursos, a vontade de verdade deve ser questionada. Num discurso aparentemente ininterrupto, como é o caso dos documentos oficiais, os discursos podem ser vistos de forma descontínuas. Por trás de um sistema de discurso “ilimitado, contínuo e silencioso” (FOUCAULT, 2009, p.52) há o não-dito ou impensado. Nesse sentido, acredito que analisar as políticas públicas com as lentes foucaultianas me fazem perceber o que está além do documento, não exergando-o somente de uma forma positivada, mas enquanto uma prática de saber-poder. Para Foucault (2009, p.53), o discurso se expressa como uma violência que fazemos às coisas, como uma prática que lhes impomos em todo o caso; e é nesta prática que os acontecimentos do discurso encontram o princípio de sua regularidade.

Sendo assim, concebo que, a política, em seus fundamentos, definem a(as) mulher(es) como objeto principal das ações, naturalizando a ideia de *diferença sexual*, com a ressignificação do *gênero* enquanto *mulheres*. O conceito de *gênero* transcende a visão de que este se associa às questões relativas às *mulheres*, sugerindo que se vá além dos aspectos biológicos como fundadores. As sociedades apresentam o *gênero*, utilizam-no para articular regras de relações sociais ou para construir o sentido da experiência (SCOTT, 1990, p. 9).

Considero os seguintes pontos que se articulam na construção discursiva da SPM/PR. O primeiro, a influência do debate internacional com a reprodução de uma concepção hegemônica de tráfico, com movimentos ambíguos, que colocam ao mesmo tempo, a questão da assistência social às mulheres *traficadas* e da defesa dos direitos sociais. O segundo, a retomada, no plano nacional, do histórico das lutas e políticas públicas para as mulheres, que reproduzem o *tráfico* como expressão da violência contra as mulheres; além disso, a ideia de *tráfico* difusa na construção discursiva: ora *tráfico sexual de mulheres* ora *tráfico de mulheres* ora *tráfico de pessoas* ora *tráfico de seres humanos*, num sentido geral,

sem demarcar especificidades e identidades de gênero; por fim, a oferta de serviços sociais em que o *gênero* aparece de forma limitada nas ações, embora se evoque paradigmas como *interseccionalidade e transversalidade* no âmbito da gestão pública.

5.1 A influência do debate internacional e a concepção hegemônica de tráfico

A formulação do conjunto de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico - que inclui a *Política Nacional*, os planos nacionais e as ações desenvolvidas pela SPM/PR - se dá num contexto conjuntural marcado pelo processo de reestruturação capitalista, com as crises econômicas em diversos países do mundo e o aquecimento das políticas migratórias dos chamados países do Norte em relação aos países do Sul. Acredito que seja legítima a leitura de entendimento de que o capitalismo submete todas as relações sociais às suas necessidades. Concordo que:

[...] o capitalismo global, mais que um modo de produção, é hoje um regime cultural e civilizacional, portanto, estende cada vez mais os seus tentáculos a domínios que dificilmente se concebem como capitalistas, da família à religião, da gestão do tempo à capacidade de concentração de tempo livre às relações com os que nos estão mais próximos, da avaliação do mérito científico à avaliação moral dos comportamentos que nos afetam (SANTOS; MENESES, 2010, p.18).

No entanto, o fenômeno do *tráfico de mulheres*, não é fruto somente de determinantes econômico-estruturais, apesar destes, terem peso na dinâmica. Existem outras nuances de caráter cultural, que devem ser levadas em consideração na análise, como as representações sociais sobre homens e mulheres, a natureza das relações de gênero, que mudam de acordo com a sociedade, as estruturas políticas e estatais vigentes e o olhar dos/das sujeitos/as envolvidos/as na atividade.

Embora tenha sido signatário de diversos acordos e convenções ao longo de todo o século XX, a inserção institucional do Brasil no debate das políticas públicas de *tráfico* é recente, pois acontece no início do século XXI. Pelos documentos e entrevistas, noto que a participação e atuação da SPM/PR em sua construção acontecem, com formas e níveis diferenciados. Não há registros que detalhem a participação da SPM/PR no processo. A SPM/PR fundamenta suas ações no principal documento internacional, o *Protocolo de Palermo*, e na política brasileira, a *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, reproduzindo o discurso dominante de enfrentamento ao tráfico.

Do ponto de vista institucional, percebo que há uma balança desigual no enfrentamento ao tráfico. O MJ hegemoniza as ações:

O órgão que mais tem sob sua responsabilidade é o Ministério da Justiça, pela SNJ, senão me engano são 31 metas. Os demais se desdobram sobre as outras metas né. Então assim, dessas 16 metas que a SPM é líder ou co-líder, 3 por exemplo, a SPM não atuaria diretamente, por exemplo, a capacitação dos servidores do SUAS do Sistema de Assistência Social. Não está sob nossa responsabilidade, não é de nossa alçada, mas a gente junto ao Ministério de Desenvolvimento social, a gente é responsável por pensar nessas capacitações. Existem metas que a SPM em si não implementa, por conta da sua alçada mesmo⁸¹.

Pelas entrevistas, notei a tímida participação da SPM/PR na construção da *Política* e na construção dos *Planos*. Segundo o relato da entrevistada, houve uma participação maior do órgão na construção e efetivação do *II PNETP*, em 2013:

Esse II Plano ele veio com uma forma de, veio estruturar como uma forma muito mais concreta e muito mais gerenciável. Tem 115 metas, se divide em 4 linhas operativas. A gente tem linha operativa de margo regulatório, a de políticas públicas em si (construção da rede, implementação da rede, etc.), a linha operativas de capacitação e a de gestão de informação. São as 4 linhas operativas. E aí dentro delas tem uma distribuição não equitativa de metas né, porque algumas precisavam se avançar mais, tem mais coisas a serem feitas. Dessas 115 metas, 16 a SPM está como líder ou co-líder, o que significa que nestas 16 a SPM realmente executa alguma coisa, a ponto de conseguir monitorar um indicador de progresso, um indicador de resultado⁸².

Além da incipiente participação da SPM/PR na construção da *Política*, estudiosos da temática sinalizam a pequena participação da sociedade e em especial dos/das sujeitos/sujeitas considerados/consideradas *vulneráveis* ou alvos. Movimentos de prostitutas, por exemplo, não foram chamados para a discussão, segundo observação de Blanchette e Silva (2010). Assim, há discursos que se opõem e rivalizam com o discurso oficial, expresso por meio da SPM. Há uma grande diversidade de mulheres dentro do mercado do sexo e no âmbito das migrações e que o Estado as veem como *traficadas*, mas que não se vê registro escrito da sua participação no desenho das políticas. Na política, além da persistência das normas culturais de feminilidade, há deslizes com relação ao reconhecimento das diferenças.

O ponto fulcral, que está no âmago das políticas brasileiras, é a reprodução de uma concepção dominante de *tráfico de pessoas*. Diversos documentos como *Rumos para Cairo + 20* (BRASIL, 2010), *Fórum de Mulheres do IBAS* (BRASIL, 2010), *XII Reunião Especializada da Mulher do Mercosul* (2005), *Enfrentamento a violência contra a mulher* (BRASIL, 2005), *Instrumentos Internacionais de Direitos* (BRASIL, 2006), *Tráfico de*

⁸¹ Entrevista com a Analista de Política Social, Eliza Colares, coletada no trabalho de campo junto à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

⁸² Entrevista com a Analista de Política Social, Eliza Colares, coletada no trabalho de campo junto à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

Pessoas para fins de exploração sexual (2006), *Retrospectiva* (2006) e *Tráfico de Mulheres* (BRASIL, 2010) são emblemáticos no sentido de revelar esta reprodução.

O relatório *Tráfico de Mulheres* (BRASIL, 2010) é a produção mais completa sobre a questão, que mostra a perspectiva da SPM/PR. O relatório traz o debate, trazendo o contexto do tráfico de mulheres no Brasil, especificidades da prática, origens, motivação, perfil, impactos, dificuldades e interfaces; a legislação nacional e internacional que o Brasil é signatário, categorias como *migração feminina* e *prostituição* e as articulações do *trabalho* com o *tráfico de mulheres*. Traz a abordagem da SPM/PR com relação à prevenção, repressão, responsabilização dos autores, atendimento às mulheres em situação de tráfico. O documento apresenta um mapeamento de todas as ações desenvolvidas desde a criação do organismo até o ano de 2011 (BRASIL, 2011).

Rumos para Cairo + 20 (BRASIL, 2010) apresenta um balanço das ações realizadas pela América Latina e pelo Brasil no âmbito da plataforma da *Conferência Internacional sobre população e desenvolvimento*. Temas como a ação do legislativo, acesso à contracepção segura, aborto legal, educação sexual e juventude, prevenção do HIV/AIDS e atenção às DSTs são discutidas nesse documento. O relatório elenca os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em relação aos direitos das mulheres, um deles refere-se à promulgação do *Protocolo de Palermo* (BRASIL, 2010).

O documento *Mulher Adolescente/Jovem em situação de violência: propostas de intervenção para o setor saúde - módulo de autoaprendizagem* sinaliza estratégias de controle sobre os corpos das mulheres, simula possíveis situações de tráfico ou exploração sexual, dá orientações sobre como o profissional da saúde deve proceder, além de orientações jurídicas (TAQUETTE, 2007, p.57).

O *Fórum de Mulheres do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul)* (2010) expressa a transnacionalização do debate sobre as relações entre políticas de desenvolvimento econômico e as condições das mulheres. Relata experiências de outros países no enfrentamento ao tráfico, como a Índia que ratificou diversas convenções internacionais e, tratados de direitos humanos nesse campo (BRASIL, 2010).

Em 2005, o Brasil realizou a *XII Reunião Especializada da Mulher do Mercosul*, tendo como centralidade a discussão sobre *Tráfico internacional de mulheres com fins sexuais*. Neste relatório, há um capítulo *Tráfico Internacional de Pessoas para fins de exploração sexual* em que são apresentadas ações do governo brasileiro como a parceria com a *UNODC* (Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes) para a construção de diagnósticos no Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás e Ceará, assim como operações da *Política*

Federal, chamadas de *Castanhola* e *Babilônia*, realizadas em parceria com a Espanha (BRASIL, 2005).

Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres (BRASIL, 2006) apresenta uma seleção de quatro documentos internacionais, os quais o Brasil é signatário: *Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher* (CEDAW); *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher* (*Convenção de Belém do Pará*); *Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento* (*Conferência de Cairo*); e a *IV Conferência Mundial sobre a Mulher* (*Conferência de Pequim*). Estes são considerados como importantes mecanismos que significam avanços nos direitos humanos das mulheres e na luta pela igualdade de gênero, compreendida pelos documentos como a relação entre mulheres e homens. *Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres* apresenta uma compilação dos textos integrais dos documentos internacionais e o papel dos Estados-nações em criar políticas de enfrentamento e supressão do tráfico, além de uma visão do *tráfico internacional para atividades sexuais*, a atenção às meninas, aos jovens, mulheres e crianças no contexto da atividade migratória.

O material empírico analisado também aponta a articulação com outros organismos oficiais como uma meta e compromisso do país no trato do tráfico. *Retrospectiva* (2006) traz um balanço de ações da SPM/PR com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Traz ações de combate ao tráfico, realizadas pela *Polícia Federal*, como as descritas:

Iniciadas em 2004, as oficinas de capacitação de policiais no combate ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, começam a render frutos, como a Operação Tarô que prendeu uma quadrilha acusada de tráfico internacional de mulheres. Policiais federais envolvidos da Operação Tarô e em outras nove operações com o mesmo fim, participaram das oficinas. O projeto é mais um dos resultados da parceria da SPM com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e que conta também com o apoio da Secretaria Nacional de Justiça, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (BRASIL, 2006, p. 18).

Outro documento, *Tráfico de Pessoas para fins de exploração sexual* (2006) é publicado com outros organismos como o Ministério da Justiça, a Secretaria de Direitos Humanos e o Ministério Público Federal. Da mesma forma, trabalha com as categorias da OIT, da *Convenção de Palermo* e da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico*. Embora não apresente nenhuma ação concreta desenvolvida pela SPM/PR, o relatório é uma espécie de guia de ação para os operadores de Estado na assistência, proteção e tratamento às vítimas. Ao se respaldar em números oficiais, o relatório apresenta todas as nuances, uma espécie de

mapeamento da questão do tráfico com a seguinte estrutura: o conceito de tráfico de pessoas; as causas do tráfico; quem são os traficantes; quem são as vítimas; prejuízos causados pela atividade; fatores que levam as vítimas a migrar; o que é a síndrome pós-traumática; reações das vítimas durante a experiência traumática; a síndrome pós-traumática e a intervenção dos agentes públicos; como lidar com as vítimas; padrões mínimos para proteção e tratamento das vítimas; as principais rotas do tráfico de pessoas; o combate ao tráfico; ramos de atuação das redes criminosas; operações do tráfico no Brasil; crimes cometidos pelos traficantes; onde buscar provas incriminatórias; instrumentos legislativos; e atendimentos à vítima (BRASIL, 2006). O relatório traz gráficos, estatísticas que demonstram homens e mulheres como principais vítimas, não apresentando dados sobre sujeitas/sujeitas potenciais na atividade do tráfico como *trans*. Também noto um engessamento na construção de uma identidade do/da *traficado/traficada*. Considero que seja um dos relatórios mais completos sobre o ponto de vista da discussão sobre os mecanismos construídos pelo Estado no enfrentamento ao tráfico.

Visando publicizar o debate com a construção de textos sobre o tema, publicações menores, como o 2º *Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero*, premiou produções textuais que falam sobre a igualdade de gênero e o tráfico de mulheres, este último visto como um problema internacional e como uma anomalia social (BRASIL, 2007). No 3º *Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero - redação e artigos premiados* há um artigo associando tráfico de mulheres e turismo sexual⁸³ (BRASIL, 2008).

Dentro do caráter transnacional das ações de atendimento às mulheres, em situação de violência, destacam-se as preocupações com as fronteiras, em especial as fronteiras terrestres brasileiras. Os *Centros de Fronteiras* no contexto das metas da SPM/PR são experiências emblemáticas:

E tem no Norte, tem aqui no Centro Oeste no Mato Grosso do Sul e no Sul. As metas da SPM, elas são basicamente: Programa Mulheres Sem Violência: um dos eixos é a construção e reformas dos Centros de Fronteiras: dez centros, três existiram, sete nunca tiveram instrumentos específicos de atendimento à mulher⁸⁴.

O *Núcleo da Mulher*, na *Casa do Migrante*, no município de Foz do Iguaçu, Estado do Paraná, atende mulheres do Brasil, Argentina e Paraguai. Existe a mesma experiência do *Núcleo* em Roraima na fronteira do Brasil e da Venezuela. Outra articulação são os *Postos de Atendimento Humanizados* (mantidos pelo Ministério da Justiça) nos

⁸³ Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero é um evento que divulga as redações, artigos científicos e projetos que discutem questões como relações de gênero, mulheres e feminismos, com várias categorias de premiação. A cada edição tem trabalhos premiados, que são publicados em livros e divulgados para o público.

⁸⁴ Entrevista com a Analista de Política Social, Eliza Colares, coletada no trabalho de campo junto à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

aeroportos de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belém e Fortaleza, considerados espaços na rota internacional do tráfico de pessoas (BRASIL, 2010, p.157). Além disso, destaca-se uma parceria do Brasil com a Espanha para atender às mulheres migrantes, com a criação de um *Centro de Acolhimento às mulheres* no contexto do tráfico, com a presença de uma funcionária da SPM/PR.

Segundo a entrevistada Eliza Colares, haverá uma ampliação dos serviços nas fronteiras com a criação de sete centros de atendimento às mulheres em situação de violência nas fronteiras do Brasil com a Bolívia, Guiana Inglesa, Paraguai e Uruguai até o final de 2016. Serão instalados centros de fronteira seca em Bonfim (RR), Brasiléia (AC), Corumbá (MS), Jaguarão (RS), Ponta Porã (MS), Santana do Livramento (RS) e Tabatinga (AM).

Os três centros já existentes, localizados em Foz do Iguaçu (PR), Oiapoque (AP) e Pacaraima (RR), receberão recursos para fortalecimento e ampliação dos serviços. Recursos serão aplicados para melhorar o atendimento aos migrantes em situação de violência e o enfrentamento do tráfico de mulheres, bem como para orientar a regularização de documentação, prestar atendimento psicossocial, disponibilizar assistência jurídica e fazer o encaminhamento à rede de serviços especializados⁸⁵. Cabe destacar a ausência de equipamentos em cidades com igual fluxo de turismo sexual, a exemplo de cidades litorâneas no Brasil.

Os *Centros*, que são um dos serviços mais emblemáticos, se destacam no atendimento ao migrante, que não necessariamente está na situação de *tráfico*. Também, não apresenta mecanismos para o atendimento diferenciado às mulheres, conforme a entrevistada:

O Programa foi criado no ano passado em 2013 e ele tem uma série de eixos, um dos eixos do Programa é a construção e reforma do Centro de Fronteira. Os Centros de Fronteiras que estão pensados são 10, sendo que 3 de alguma forma ou já existiram, ou enfim, teve alguma estrutura e algum funcionamento que pode ser melhorado ou aperfeiçoado para virar um Centro de Fronteira e outros 7 que não tem, nunca tiveram nenhum instrumento específico de atendimento à mulher, né⁸⁶.

As limitações apontadas também são de ordem financeira e de recursos humanos:

Dentro da Política Nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas, uma das grandes ações nossas são essas: tanto implementar os centros de fronteiras que não existem que são sete, quanto fazer com que esses três que já existiram de alguma forma, não como centro de fronteiras, mas como centro de atendimento especializado, fazer com que eles sejam aperfeiçoados, eles retornem. O grande desafio que a gente tem é o seguinte: no governo federal tem certas limitações sobre o que pode ser feito para implementar isso. A condição de uma estrutura pode ser

⁸⁵ <http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/programa-mulher-viver-sem-violencia/implantacao-e-manutencao-dos-centros-de-atendimento-as-mulheres-nas-regioes-de-fronteira-seca>

⁸⁶ Entrevista com a Analista de Política Social, Eliza Colares, coletada no trabalho de campo junto à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

feita via convênio com governo federal no caso então dentro do Programa Mulheres sem Violência.

Um ponto chave é: o Governo Federal não pode avançar com recursos humanos. Os recursos humanos têm que ser do Estado e do município. O nosso grande gargalo é esse. Os Estados e municípios normalmente onde têm uma fronteira, pra gente, não são municípios com muita renda. Os Estados também têm várias prioridades. As prioridades daquele município nem sempre tá consoante... E você conseguir profissionais especializados em Assistência Social, atendimento psicológico e que estejam dispostos a trabalhar nestes municípios é um grande desafio⁸⁷.

As ações de enfrentamento ao tráfico, desenvolvidas pela SPM/PR, parecem restringir-se a uma distribuição de aparelhos do Estado por parte do território brasileiro, sem um aprofundamento de uma articulação institucional numa perspectiva ampla de *gênero*. Ademais, a *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e as políticas da SPM/PR voltadas para as mulheres são colocadas em dimensões diferentes, o que me faz questionar sobre os limites do *gênero*:

No Sul, tanto em termos de aparelhos quanto em fluxo de fronteiras é realmente maior, por isso tem a concentração um pouco maior de centros de fronteiras hoje. A gente precisa articular a criação dos nossos serviços de núcleos e postos, no caso centros de fronteiras. Então é importante a gente tentar pensar como pode ser a intercessão no mesmo município ou no município pequeno que tem esses dois serviços, como é que poderia funcionar o fluxo entre eles, se é interessante a gente ter os dois serviços ou se é interessante deslocar um desses serviços que não foi criado ou o que foi criado e deixar onde está, mas prum município também de fronteira mas que tá menos atingido pelo serviço de enfrentamento ao tráfico; Mas ao mesmo tempo a gente tem uma questão que é: os núcleos e postos de enfrentamento ao tráfico de pessoas não necessariamente e, na verdade, apesar da gente ter inserido na matriz e etc, mas não é a finalidade maior desses núcleos e postos o atendimento à violência contra à mulher; então, no caso dos centros de fronteiras, eles estão ocupados no enfrentamento à violência ao Tráfico de Mulheres como também as outras questões de violência contra a mulher que não perpassam necessariamente pelo tráfico. A gente tem que conseguir articular essas coisas a ponto de não prejudicar a nossa política e também não prejudicar a política de enfrentamento ao tráfico⁸⁸.

⁸⁷ Entrevista com a Analista de Política Social, Eliza Colares, coletada no trabalho de campo junto à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

⁸⁸ Entrevista com a Analista de Política Social, Eliza Colares, coletada no trabalho de campo junto à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).



Imagem 7 - Centros de Atendimento às Mulheres que trabalham no enfrentamento à violência e ao tráfico de mulheres, segundo informações da SPM/PR

Fonte: <http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/programa-mulher-viver-sem-violencia/implantacao-e-manutencao-dos-centros-de-atendimento-as-mulheres-nas-regioes-de-fronteira-seca>

A partir da fala de Eliza Colares, analiso que as políticas, tanto as desenvolvidas pela SPM/PR para as mulheres, que se propõem a enfrentar a violência, quanto as de enfrentamento ao tráfico de pessoas desenvolvidas pelo Ministério da Justiça, fazem movimentos ambíguos. As políticas, em seus discursos, acionam conceitos no âmbito da Justiça, dos Direitos Humanos e dos paradigmas de gênero. Mas, em diversos momentos, parecem se desenvolver de formas separadas, reproduzindo a ideia de que a SPM/PR é pasta das mulheres, enquanto que cabe ao MJ assuntos da ordem macroestrutural do Estado Brasileiro.

Embora haja estas limitações, no discurso da entrevistada da SPM/PR, considera-se a separação da migração da atividade de tráfico, com a percepção de que não necessariamente a migração se confunde com tráfico sexual.

Quando a gente fala de fronteira, a gente fala de migração, né, precisa separar o que é migração, o que é tráfico, porque por muitos anos foi muito comum tratar todo imigrante como traficada. E nem sempre é assim, ele pode vir migrando de uma forma irregular, mas legal, ou seja, sem os papéis, sem os documentos, sem o visto, mas ele realmente migrou procurando uma oportunidade melhor de trabalho de qualidade de vida. O CEMIG que é o Conselho Nacional de Migração é bastante importante nesse processo de implementação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico pra conseguir articular estes serviços e que se você tem uma imigração bem planejada, uma migração em que o migrante consegue vir para cá com documentação, com acesso aos serviços públicos, você também diminui a

vulnerabilidade dele para uma situação de tráfico, ele não precisa de atravessadores⁸⁹.

As ações desenvolvidas se mostram em construção e reforçam o paradigma hegemônico de *tráfico*. A preocupação em harmonizar o discurso nacional com o internacional, bem como as preocupações com as ações de fronteiras com países da América Latina revelam isso:

A ideia é construir como eu te falei, ampliar para mais 13 países de língua inglesa e espanhola, e aí entrariam países da América Latina e Estados Unidos, né. Mas por enquanto, tudo em negociação e tudo incipiente por conta disso: precisa tanto de um acordo internacional quanto também as empresas de telefonia, enfim... não é uma coisa muito rápida de ser resolvida. Agora, por conta do Centro de Fronteira estão sendo construídos memorando de entendimento com os países da fronteira direta do Brasil. Então, um que já existe, que já tá consolidado, inclusive estão sendo construídos protocolos para o atendimento integrado, é com a Venezuela, é... e aí também na tríplice fronteira também vai ser feito um memorando de entendimento específico e aí dentro dessa visão internacional existem a REMAN, que é a Reunião de Ministras e Altas autoridades do Mercosul sobre especificamente o tráfico de mulheres e a gente faz parte então da REMAN, e a REMAN criou esse guia MERCOSUL de atenção às mulheres pra situação do tráfico e isso facilita bastante a articulação do Brasil com outros países do Mercosul. A ideia é então a gente construir um memorando de entendimento nos países de fronteira onde vão ter os centros de fronteiras porque a gente tanto recebe mulheres do outro lado da fronteira quanto eles recebem mulheres brasileiras. Então, a gente pode fazer a articulação de serviços pra saber então como encaminhar as denúncias; porque esse é o grande do tráfico né, a denúncia de um lado e ele ser denunciado de outro e você fica sem jurisdição para poder adentrar no outro Estado e tentar resolver o problema. Então, os memorandos de entendimento são para conseguir articular essa rede. Hoje o memorando mais avançado que a gente tem é o da Venezuela, mas outros estão em andamento também como o Uruguai, Bolívia, e Argentina, são os que estão em andamento agora. E é por isso que o Ministério das Relações Exteriores compõe o grupo interministerial porque o Ministério das Relações Exteriores é o nosso grande canal de articulação com esse memorando internacional de combate ao Tráfico de Pessoas.

Também, há nesse contexto um aumento da publicidade oficial sobre o tráfico. Algumas dessas publicidades são produzidas pela SPM/PR, em conjunto com outros organismos do Governo Federal, principalmente Ministério da Justiça, com a tônica de que as mulheres foram enganadas e que precisam de ajuda. No que concerne à mídia, esta tem dado uma visibilidade ao *tráfico* como um *problema social*, construindo uma *opinião pública*⁹⁰ que reproduz a visão dominante de tráfico.

⁸⁹ Entrevista com a Analista de Política Social, Eliza Colares, coletada no trabalho de campo junto à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

⁹⁰ Bourdieu (1983) problematiza as condições sociais que propiciam o aparecimento da *opinião pública*. Para o autor, as pesquisas de opinião estão subordinadas a interesses políticos. A pesquisa de opinião, segundo o autor, é um instrumento de ação política cuja finalidade é impor a ilusão de que existe uma *opinião pública* que reflita a representação social dominante. Toma-se posição sobre opiniões já formadas, constituídas, mobilizadas por “grupos de pressão em torno de um sistema de interesses explicitamente formulados” (BOURDIEU, 1983, p.182).



Imagem 8 - Campanha da SPM/PR

Fonte: Campanha *Mercosul livre do tráfico de mulheres*, SPM, 2013.



Imagem 9 - Campanha da SPM/PR

Fonte: Campanha *Mercosul livre do tráfico de mulheres*, SPM, 2013.

Produções midiáticas brasileiras discorreram sobre o tema, provocando a ampliação do debate por parte da SPM/PR. Refiro-me à telenovela brasileira *Salve Jorge*, transmitida pela Rede Globo de Tv entre os meses de dezembro de 2012 a maio de 2013.

Escrita pela autora Glória Perez, abordou a questão sobre o *tráfico de pessoas* com um recorte no tráfico de mulheres, de crianças, trans e de homens gays.

No folheto *Salve Jorge*, a atriz Nanda Soares faz o papel de uma jovem mãe que cria o seu filho *Júnior* (Luiz Felipe Mello) com a sua mãe *Lucimar*, interpretada por Dira Paes. O enredo retratou a vida de uma jovem que morava na Favela do Alemão, na cidade do Rio de Janeiro, e que foi aliciada por *Wanda* para trabalhar em uma cafeteria em Istambul, na Turquia. Juntamente com outras mulheres adultas foram obrigadas a trabalhar em uma boate, como prostitutas sobre coação e em condição de cárcere privado. A novela mostra uma *máfia* liderada por *Lívia Marine* (Cláudia Raia), mulher rica que trabalha no ramo da moda feminina e com ajuda de *Russo* (Adriano Garib), *Irina* (Vera Fischer) e *Wanda* (Toti Meireles) mantém a atividade de tráfico primeiramente na Espanha e posteriormente na Turquia. A migração de *Morena* e de outras mulheres e homens ocorrem num contexto de busca por melhores condições de trabalho no exterior. A figura da delegada *Helô* (Giovana Antonelli) é central no desbaratamento da *quadrilha*, a partir de suas investigações pontuais como delegada da Polícia Civil e depois com investigações mais sistemáticas e sigilosas, como Delegada da Polícia Federal. Diversas cenas das novelas acontecem na periferia do Rio de Janeiro, na delegacia da Polícia Federal e no espaço da boate em Istambul, na Turquia. Uma transexual e um homossexual, este apresentado com características estereotipadas, foram *traficados* nos dois últimos meses da novela.

Personagens como *Morena*, *Jéssica* (Carolina Dieckmann), *Rosângela* (Paloma Bernardi), *Waleska* (Laryssa Dias) e *Maria Vanúbia* (Roberta Rodrigues) encarnam figuras comuns e ideias dentro do discurso sobre *tráfico de mulheres*. Deu-se ampla visibilidade nas representações de *tráfico sexual de mulheres*, além das formas de punição, bem como representações convencionais sobre sexualidade e corpo.

A novela não oferece uma alternativa explicativa para a questão do *tráfico de mulheres*, colocando-se como uma *verdade* sobre o assunto, visto que as condições em que esse texto foi elaborado, a constituição dos/das sujeitos/as e dos discursos que falavam, mostram isso. Segundo o depoimento de alguns artistas que participaram da novela, o elenco participou, antes das filmagens, de workshops e ouviram depoimentos de mulheres envolvidas em situação de exploração sexual⁹¹. A narrativa da novela foi apontada somente em uma direção de reprodução das narrativas hegemônicas sobre *tráfico* embora presente histórias a

⁹¹ Ver site: <http://revistamarieclaire.globo.com/Mulheres-do-Mundo/noticia/2012/11/trafico-humano-historias-reais-que-inspiraram-novela-salve-jorgex.html>

partir das experiências particulares de sujeitas reais. O depoimento⁹² de uma mulher chamada de *Ana Lúcia* foi colocado no final de um dos capítulos, assim como outros depoimentos de adultos que foram adotados sem conhecer seus pais.

No texto novelístico, a centralidade da delegacia de polícia e a atuação da *Polícia Federal* no acolhimento de denúncias sobre o tráfico indicam uma criminalização e judicialização das demandas. Há uma limitação na garantia dos direitos e reduz a forma de enfrentamento à imposição de normais penais.

A categoria *tráfico* é muito usada nas falas, girando em torno principalmente do *tráfico sexual*. A performance das atrizes expressa uma ideia de aceitação fácil dos convites dos aliciadores, assim como de uma naturalização dos conceitos oficiais. Em diversas cenas, os diálogos são construídos a partir categorias do Estado, como, por exemplo, *you were trafficked, I was trafficked and in these months we couldn't traffic any girl*. A novela apresenta seu esquema conceitual e interpretativo, que não é descompromissado, reproduzindo uma ideia sobre *tráfico* e *enfrentamento* da questão. A novela não é somente um meio de transmissão de uma realidade, mas uma forma de construção de uma realidade que constituem sujeitos/as *traficados/as* ou que realizam *tráfico*.

Reportagens jornalísticas mostraram no período de transmissão de *Salve Jorge*, ações da Polícia Federal na descoberta e desbaratamento de *quadrilhas* na Espanha, em que havia brasileiras como vítimas. Também, nesse período houve um aumento significativo de denúncias⁹³ junto ao serviço de atendimento à mulher, o *Disque 180*⁹⁴, do Governo Federal.

⁹² Depoimento Ana Lucia - aliciamento. Ana Lúcia, traficada para Israel, conta como foi escravizada por máfia. In: <http://gshow.globo.com/novelas/salve-jorge/videos/t/depoimentos-reais/v/ana-lucia-traficada-para-israel-conta-como-foi-escravizada-por-mafia/2372744/https://www.youtube.com/watch?v=0rLta2E9wpw>

⁹³ <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/78934-pf-investigou-374-casos-de-trafico-de-pessoas-para-exploracao-sexual-desde-2010>

⁹⁴ Nesse espectro discursivo, um dos principais serviços oferecidos pela SPM/PR, o *Ligue 180*, é colocado como uma das ações mais significativas em que as mulheres podem fazer a denúncia sobre situações de violência. Através desse número, houve denúncias contra o tráfico de mulheres com o desbaratamento das chamadas *quadrilhas* de tráfico e exploração sexual de mulheres na Espanha. Segundo o relatório, 40 brasileiras e estrangeiras foram resgatadas (BRASIL, 2013, p.6). Desde o mês de novembro de 2011, o *Ligue 180* atende mulheres brasileiras que vivem em três países europeus - Portugal, Espanha e Itália - esse serviço é uma parceria com o *Ministério das Relações Exteriores* (MRE) e *Ministério da Justiça*, através da *Secretaria Nacional de Justiça*, proporcionando “uma acolhida à brasileira que está em vulnerabilidade e ainda não conhece os serviços de assistência desses países” (BRASIL, 2013, p.6). No ano de 2012, houve 3 milhões de atendimentos segundo o relatório. A criação do Programa *Mulher, viver sem violência* fortaleceu o *Ligue 180*, integrando serviços públicos e com uma proposta de humanização. No âmbito da SPM/PR, o serviço de teleatendimento parece ser um dos serviços sociais mais importantes, por construir um canal de denúncias de violências junto à sociedade. O *tráfico de mulheres* se torna um dos eixos de ação do *Ligue 180*. A central foi criada em 2005, sendo que no ano seguinte em 2006, passa a ter atendimento 24 horas. Em 2008, denúncias de *tráfico de mulheres* passam a ser enviadas para a *Polícia Federal* numa parceria estabelecida. Em 2009, há o estabelecimento de parcerias com os Ministérios Públicos para o envio de denúncias de cárcere privado e em 2011, a ampliação do atendimento às

Nesse sentido, considero um material ficcional que tem desdobramentos sobre a legitimação do discurso das políticas públicas, visto que a mídia é um elemento na construção das políticas públicas. Destaco a relação entre políticas públicas e mídia, analisando as propagandas oficiais e o caso da novela *Salve Jorge* da Rede Globo, pensando os procedimentos discursivos usados pela mídia ao explorar o tema do *tráfico de pessoas*, em especial uma faceta, que é o *tráfico de mulheres*. Estas estratégias discursivas não são neutras, porém mobilizam representações, instauram e reinstauram novos sentidos e redimensionamentos. Penteado e Fortunato (2015) abordam que são poucos os trabalhos acadêmicos sobre a relação entre políticas públicas e mídia. Para os autores, a mídia exerce influência no decurso das políticas públicas, na fabricação de um consenso e na construção de um espaço de disputas simbólicas e de representação ou narrativas que são colocadas como hegemônicas.

A mídia é um fator de influência no processo das PP no jogo político contemporâneo, podendo ser um relevante ator que pode interferir na formação da agenda política, na percepção de certos problemas sociopolíticos, além de configurar-se em uma arena de disputa de discursos entre os outros atores, criando novos canais para o alargamento da democracia e de representação política além das formas tradicionais. Outro papel importante desempenhado pela mídia é sua participação na definição da agenda dos temas relevantes para a discussão na esfera pública. Ainda, o espaço público midiático torna-se uma área privilegiada de produção e divulgação de informações políticas que possibilita maior transparência da administração pública, favorecendo a criação de lugares para o debate e crítica das PP (apresentando e avaliando seus resultados) e a geração de esferas públicas concorrentes além das tradicionais, em que diferentes grupos da sociedade podem expressar suas ideias e opiniões de forma pública, principalmente com o desenvolvimento e comercialização do acesso à internet (PENTEADO; FORTUNATO, 2015, p.136).

Também, notícias e reportagens sobre o tráfico aumentaram, legitimando o tema na agenda pública. O tema *tráfico de pessoas*, em especial, *tráfico de mulheres*, ganhou destaque em diversas reportagens - Mais você⁹⁵ (Rede Globo), Repórter Record⁹⁶ (Rede

brasileiras que vivem na Espanha, Itália e Portugal. O *tráfico* é considerado uma modalidade de violência contra a mulher, juntamente com a violência física, patrimonial, sexual e cárcere privado. Segundo o balanço, as ligações referentes ao *tráfico* correspondem a 0,70 % das denúncias da *Central de Atendimento à Mulher* (BRASIL, 2013, p.17). Em 2014, em março, *Central Ligue 180* é transformada em *disque-denúncia* (BRASIL, 2015). Cabe ressaltar que não há o critério de classificação destas situações de violência como tráfico, se as/os próprias/os informantes o dizem, ou se a SPM/PM é quem classifica como tráfico, dificultando assim uma leitura mais cuidadosa. Também, destaca-se o trabalho do *Ligue 180* internacional que funciona desde 2011 que atende e orienta brasileiras que estão na Espanha, Itália e Portugal. No ano de 2013, de janeiro a junho, foram feitos 31 atendimentos internacionais, sendo 15 da Espanha, 10 da Itália e 6 de Portugal. Por conta do atendimento, houve uma ação da Polícia Federal no desbaratamento de uma *quadrilha* de tráfico internacional de mulheres em Salamanca/Espanha, a partir de uma denúncia feita por uma mãe (BRASIL, 2013, p.27).

⁹⁵ Até algemas e guilhotinas eles usavam', revela vítima do tráfico de pessoas. Link para acesso: <http://gshow.globo.com/programas/mais-voce/videos/t/programa/v/ate-algemas-e-guilhotinas-eles-usavam-revela-vitima-do-traffic-de-pessoas/2332447/>

Record) e em revistas de circulação nacional como a ISTOÉ. A tônica das reportagens segue o mesmo encadeamento: mulheres vítimas que são ludibriadas, se envolvem com a prostituição, passam a viver em condições de exploração, a relação com os agenciadores, o desbaratamento de quadrilhas, a atuação de serviços oficiais como a Polícia Federal, embaixada e serviços de denúncias.



Imagem 10 - Reportagem sobre o tráfico de pessoas, do ano de 2009.

Fonte: http://istoe.com.br/170188_TRAFICO+DE+PESSOAS/

Assim, a mídia trouxe visibilidade à questão, influenciando tomada de decisão, a dinamização dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o acionamento de serviços de denúncias, bem como a divulgação de campanhas oficiais de conscientização. O debate sobre o *tráfico sexual de mulheres* ganha espaço tanto em denúncias quanto nas ações de enfrentamento por conta da atuação da mídia.

O nosso principal termômetro é o nosso Ligue, que é o 180, serviço que a gente presta mais diretamente. E assim, o papel da mídia é fundamental. Sempre quando existe alguma ação da mídia em massa, a gente tem um momento exponencial no aumento de ligações e denúncias. Na época da novela teve o aumento de ligações de denúncias. Na época da novela teve o aumento de denúncias quando Ana Maria Braga fala do Ligue 180 tem o aumento do número de denúncias, quando a gente

⁹⁶ Repórter Record - Tráfico de Mulheres de Belém para Paramaribo (Suriname). Link para acesso: <https://www.youtube.com/watch?v=HC7CLPAg7HM>

tem propagandas sendo veiculadas na televisão também. A mídia realmente é um grande propagador de informações né. Aí a gente tendo uma Central em que essa informação, ela é concentrada, ela é qualificada né, porque as nossas atendentes são sempre capacitadas, sempre treinadas, a gente sabe que a política consegue se internalizar melhor né. E assim o nosso termômetro também são - aí saindo um pouco do tráfico - são as pesquisas que mostram o conhecimento da população, por exemplo, com relação à Lei Maria da Penha, que é uma grande ação de violência contra a mulher. Você tem 98 por cento da população hoje conhecendo a Lei Maria da Penha. Então assim ela está sendo informada por estes meios todos, pelo próprio Ligue 180 e lógico que o Tráfico vem junto né⁹⁷.

As políticas voltadas às mulheres, por meio de organismo específico, como a SPM/PR, e as diretrizes da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, do *I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e do *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, são exemplos de como o debate e as ações de enfrentamento avançam no Brasil na primeira década do século XXI. Também não se pode desconsiderar o debate político construído ao longo do século XX, com desdobramentos nos contextos nacionais, particularmente nos países signatários, sendo decisivo nas lutas por reconhecimento e legitimação, assim como para pressão para se criar medidas específicas no âmbito do Estado.

No Brasil, foram criadas diretrizes de prevenção, repressão e atendimento à vítima; fala-se em *pessoas*; criaram-se *Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico*, a participação de diversos ministérios e organismos dos governos, acionando o paradigma dos Direitos Humanos, a ampliação do conceito de tráfico, numa perspectiva interseccional (gênero - orientação sexual - origem étnica ou social - procedência - raça - faixa etária); a participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas, assistência às vítimas e ações no âmbito da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores, na Educação, na Saúde, Assistência Social, Desenvolvimento Agrário, Direitos Humanos e Direitos das Mulheres. Os documentos contemplam medidas, estabelecem direitos, possuem uma perspectiva *generificada*, integram sujeitos/sujeitas considerados/as como vulneráveis, contam com as instituições governamentais, bem como organismos da sociedade civil e movimentos sociais.

Porém, o discurso das políticas da SPM/PR apresenta uma revisão de estereótipos que são comuns na discussão política sobre *tráfico*. As diversas faces das mulheres e do tráfico ficam limitadas no discurso documental e nas entrevistas. As representações das mulheres como principais alvos acompanha a construção da mulher heteronormativa, com um recorte de classe e étnico-racial, que ocupa um lugar central no discurso das políticas.

⁹⁷ Entrevista com a Analista de Política Social, Eliza Colares, coletada no trabalho de campo junto à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

Kempadoo (2005, p. 66 - 67) realiza críticas às políticas antitráfico na contemporaneidade. Ainda que o Protocolo da ONU requeira que os “estados que o ratifiquem tomem medidas para proteger e assistir as pessoas traficadas” com pleno respeito a seus direitos humanos, a autora chama a atenção que as violações de direitos humanos às pessoas traficadas não diminuam com as políticas e legislação antitráfico.

Assim, a reprodução de uma lógica internacional e nacional pela SPM/PR, compreende o *tráfico* tanto como crime que deve ser combatido e punido, bem como o tratamento à vítima no atendimento aos seus direitos sociais. Estas ações têm sido construídas na perspectiva do Estado com reduzidas incidências sobre o plano simbólico e material amplo do *gênero*. Ranços patriarcais no discurso e nas ações estatais são percebidos nas políticas.

5.2 O enfrentamento à violência contra as mulheres, a transversalidade e o significado do gênero nas políticas públicas de tráfico sexual: políticas, planos e programas

A política brasileira, a *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, segue a linha internacional no tocante ao enfrentamento ao tráfico, direcionando as ações para os eixos de prevenção, repressão à atividade e assistência à vítima. Seus princípios expressam os preceitos da dignidade da pessoa, a não discriminação por gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça, religião, situação geográfica. A política pública brasileira adota o *Protocolo de Palermo* como referência, utilizando a mesma definição de *tráfico de pessoas*. A constituição desse novo modelo de política não está deslocada do debate internacional.

A nova agenda de enfrentamento ao tráfico recomenda também as relações entre os países, a atuação entre todas as esferas do governo prevenindo, reprimindo, atendendo e reinserindo as vítimas, a articulação com organizações não governamentais, a estruturação de uma rede de enfrentamento ao tráfico, a atuação nas regiões de fronteiras, estímulos às pesquisas e formação e capacitação de profissionais, o atendimento e reinserção social da vítima, a harmonização das legislações (federais, estaduais e municipais), a participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas de enfrentamento, participação de órgãos de classe e conselhos profissionais na discussão e estabelecimento de canais de diálogos entre Estado, sociedade e meios de comunicação.

No âmbito da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico*, a SPM/PR tem as seguintes atribuições:

Qualificar os profissionais da rede para o atendimento às mulheres traficadas; incentivar a prestação de serviços dos Centros de Referência; apoiar projetos de

qualificação profissional para geração de renda; apoiar programas, projetos e ações de educação não sexista e estimular o debate sobre questões estruturantes favorecedoras do tráfico (BRASIL, 2008).

Antes da referida política, no ano de 2003, a Secretaria já colocava a questão do tráfico como uma expressão da violência contra as mulheres. Dos relatos de violência contra a mulher, vários são identificados como *tráfico de pessoas*, como mostram os dados do *Ligue 180* (BRASIL, 2015), e os documentos já faziam referência à necessidade de enfrentamento a esta prática.

Percebo que as políticas de enfrentamento ao tráfico expressam as transformações advindas dos movimentos sociais feministas e de mulheres na construção de direitos diferenciados, bem como a construção política do reconhecimento desse grupo, excluído historicamente. Outra dimensão é o conceito de *violência* que é ampliado, levando em consideração a violência física e simbólica num contexto de relações sociais de matriz androcêntrica. A criação de um organismo direcionado para as mulheres no Brasil legitima as lutas sócio-históricas do movimento de mulheres e feministas no campo dos direitos e contra a violência, tentando subverter um modelo cultural que define as mulheres como mais vulneráveis.

O discurso acionado pela SPM/PR considera que o tráfico é uma expressão da violência contra as mulheres. Há o pressuposto da condição da vulnerabilidade das mulheres, reproduzido também nos documentos oficiais.

São vários os elementos de vulnerabilidade que permitem a pessoa estar mais suscetível a entrar numa situação de tráfico. A vulnerabilidade é um ponto crucial para isso, né. É a violência contra a mulher é um ponto de vulnerabilidade, né. Então, a gente precisa tá atento prá retirar estas mulheres de um ciclo de violência já no lugar onde elas estão para que elas também não estejam vulneráveis a querer sair dali, topar qualquer proposta e com isso acabar sendo traficadas também né, porque elas estão mais vulneráveis, mais suscetíveis. No caso dos nossos centros de atendimento, precisam estar mais ainda sensibilizados com esta questão do tráfico, porque sabem que ali, principalmente, por tá num local propício para essa abordagem do tráfico, essas mulheres não tarem suscetíveis a isso, querendo sair de casa, a qualquer custo, por qualquer proposta e acabam achando que é uma proposta de trabalho, uma proposta séria e acabam sendo traficadas, né. Nem todas as mulheres traficadas têm um histórico de violência e nem todas as mulheres tem um histórico de violência estão suscetíveis de serem traficadas. Existe uma intercessão, um momento que isso pode acontecer. Então, a gente precisa tá bem atento a isso no atendimento especializado⁹⁸.

⁹⁸ Entrevista com a Analista de Política Social, Eliza Colares, coletada no trabalho de campo junto à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

O debate sobre o tráfico atravessa não somente a SPM/PR, mas outros organismos estatais. Porém, há limitações nas ações que se propõem como intersectoriais, conforme a fala da servidora da SPM/PR ao falar da atuação da SEDH:

A SPM e a SEDH precisa de um trabalho integrado. A SEDH é responsável pelas crianças e adolescentes. Mas o nosso trabalho integrado é justamente por estas questões de gênero, especificamente a gente não esquecer das nossas meninas. Então, assim a gente não tem autonomia total de tratar assuntos que envolvem crianças, mas constantemente não só pelo tráfico, mas outras situações de violências e que envolvem meninas. E aí a gente trabalha articulado com a SEDH. Não transfere para SEDH, “pronto esse problema é só seu”, não! Mas a gente não trabalha sem eles quando o caso é de menores de 18 anos, né, crianças e adolescentes, meninas. Agora, com relação ao tráfico, muitas pesquisas já apontam que o tráfico para exploração sexual tem um perfil específico de 90 por cento mulheres e a maior parte delas entre 15 e 25 anos. Então pega o público de meninas, mas também de mulheres nessa faixa entre os 18 a 25 anos. Mas pra gente apesar do perfil ser importante pra gente conseguir política pública, isso não é um limitador. A gente trabalha toda e qualquer circunstância de tráfico e que tenha a mulher. Questão de gênero, né. A gente tem que falar das transexuais, né? A gente tem uma pasta específica sobre diversidade, dentro da Secretaria e aí dentro dessa Comissão de diversidade inclui a questão das lésbicas e das transexuais, né. Agente tem uma atenção especial a este tema. A gente não tem situações específicas de mulheres trans ou lésbicas no tráfico. A gente tá aqui pra abarcar ao máximo o direito dessas mulheres, né. Prevenção mais atenção mais acolhimento mais retorno assistido nas circunstâncias que ele exige⁹⁹.

Danilo Vergani Machado, 36 anos, Analista Técnico de Políticas Sociais, da SEDH, também reforça o limite da interlocução, assinalando que:

Como existe uma área específica no governo para tratar as questões referentes às mulheres (que antes possuía o mesmo status da SEDH e agora, assim como nós, foi transformada numa Secretaria Especial dentro do Ministério da Justiça), todas as ações específicas, referentes ao tráfico de mulheres, eram e ainda são de responsabilidade da SPM. No entanto, a transversalidade do tema exige que algumas ações sejam executadas em conjunto, como você poderá analisar no relatório de monitoramento do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Como informado, apenas apoiamos ações pontuais em relação ao tema do tráfico. Quem cuida da pauta é a Secretaria Especial para as Mulheres. A SEDH, por sua natureza temática, possui sensibilidade e preocupação em relação as questões de gênero, no entanto, como observado anteriormente, apenas apoia ações da Secretaria Especial para as Mulheres em várias matérias, dentre elas o Tráfico, como poderá ser analisado no relatório de monitoramento do II PNETP¹⁰⁰.

Para o enfrentamento à violência, os documentos apontam a necessidade de construção e efetivação de políticas públicas direcionadas à defesa ampla dos direitos das mulheres, de forma que todos os organismos do Estado participem do enfrentamento à violência. Na *I Conferência Nacional de Política para as Mulheres*, realizada no ano de 2004,

⁹⁹ Entrevista com a Analista de Política Social, Eliza Colares, coletada no trabalho de campo junto à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

¹⁰⁰ Entrevista com o Analista de Política Social, Danilo Vergani Machado, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

com a participação de representantes da academia, movimentos sociais feministas e de mulheres houve debates sobre a avaliação das políticas direcionadas às mulheres, o papel do Estado Brasileiro, assim como a construção do *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. O discurso relaciona prostituição e turismo sexual com o tráfico sexual, questionando as representações em torno da figura da mulher.

Enfrentamento a violência contra a mulher (2005) reproduz a *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a mulher*, chamada também de *Convenção de Belém do Pará* (1994), documento internacional que considera o tráfico como uma modalidade da violência, ao lado do estupro, abuso sexual, tortura, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual (BRASIL, 2005, p.14).

O documento *Violência Contra a Mulher adolescente/jovem* apresenta um conjunto de resultados de um seminário nacional sobre violência contra a mulher adolescente e jovem. O relatório cita a exploração sexual de crianças e adolescentes, as conexões com a indústria do turismo e os desdobramentos sobre o tráfico sexual. O tráfico sexual é considerado uma expressão da violência de gênero e sexual e ratifica o problema com dados da ONU e de pesquisas nacionais (TAQUETTE, 2007).

A SPM/PR estabelece parcerias com outros organismos institucionais, como o Ministério da Justiça, mediante a ratificação da Convenção de Palermo e seu *Protocolo*, realização de campanhas publicitárias, organização de oficinas com operadores de direito e profissionais da segurança pública, diplomatas e funcionários de embaixadas e consulados no Brasil e no exterior; a confecção do *Manual sobre o Tráfico de Pessoas para fins de Exploração Sexual*, discussão sobre a PL 2.845/2003¹⁰¹ e participação em comissões intersectoriais (BRASIL, 2005).

A relação do *enfrentamento ao tráfico* com mecanismos de segurança pública é referenciada em vários documentos, como por exemplo, na necessidade de ampliação dos “programas de prevenção à exploração sexual de crianças e adolescentes e ao Tráfico de Mulheres” (BRASIL, 2006).

Em *Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher - Normas Técnicas de Padronização* (2006) revisa normativas internacionais como a *Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher* e a *Convenção pela eliminação*

¹⁰¹ Estabelece normas para a organização e a manutenção de políticas públicas específicas de prevenção e enfrentamento ao tráfico de seres humanos, especialmente mulheres e crianças, institui o Sistema Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos e dispõe sobre a regulamentação de seus aspectos civis e penais.

de todas as formas de discriminação contra a mulher. A atuação da SPM/PR articulada com a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ) e Secretarias Estaduais de Segurança Pública ou Defesa Social é no sentido de “implantar na Polícia Civil, em âmbito nacional, uma política de prevenção, enfrentamento e erradicação da violência contra a mulher, assegurando as especificidades regionais” (BRASIL, 2006, p.13).

O documento aborda a atuação das polícias federais e civis e suas atribuições com relação ao enfrentamento ao *tráfico interno de pessoas* e ao *tráfico internacional de pessoas*. Enumera ainda orientações para as delegacias de atendimento às mulheres e assim afirma com relação ao tráfico: “acolher as mulheres em situação de violência de gênero, mesmo nos casos os quais as Delegacias não tenham atribuições específicas (tráfico de seres humanos - de mulheres, turismo sexual), procedendo ao encaminhamento para a instância policial competente” (BRASIL, 2006, p.26). O *Balanço das ações 2003/2005* fala de uma *política regional de enfrentamento à violência contra as mulheres* contemplando diversas dimensões da violência, entre elas o *tráfico*.

As *Normas técnicas de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres - DEAMS - 25 anos de conquistas* (2010) relê da mesma forma os documentos oficiais, como o *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher* e a *Lei Maria da Penha* que tem como um dos eixos o “combate à exploração sexual de meninas e adolescentes e o tráfico de mulheres” e afirma que um dos princípios são o atendimento e acolhimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar. Segundo o documento, as delegacias devem encaminhar para “instância policial competente” caso a delegacia não atenda mulheres nesta situação (BRASIL, 2010, p.12 e 37).

O relatório *Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher* (BRASIL, 2008) segue a perspectiva da CEDAW, há um discurso de supressão de todas as formas de tráfico de mulheres e exploração da prostituição. Segundo a visão do CEDAW, reproduzida no relatório, se reconhece as profissionais do sexo, não criminalizando suas atividades. Razões como pobreza, desemprego, turismo sexual, casamentos arranjados, recrutamento de mulheres para trabalhos domésticos, guerras, conflitos armados e ocupação de territórios aprofundam a violência contra a mulher.

O tráfico é visto como uma expressão da violência contra as mulheres que deve ser eliminado através de “medidas legislativas, ações nacionais e cooperação internacional nas áreas de desenvolvimento econômico e social, da educação, da maternidade segura e assistência de saúde e apoio social”. O documento fala em *Tráfico de Pessoas*. Posteriormente, cita a *Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos* que defende eliminar

formas de violência contra as mulheres tanto na esfera pública quanto na privada (BRASIL, 2006, p.8 e 9).

Mulheres em Pauta - Retrospectiva 2008 apresenta um saldo das atividades desenvolvidas pela SPM/PR. Fala de investimentos em quatro áreas estruturantes: consolidação da *Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* e implementação da *Lei Maria da Penha*; promoção dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres; combate à exploração sexual de meninas e adolescentes e ao tráfico de mulheres; promoção dos Direitos Humanos das mulheres em situação de prisão (BRASIL, 2008, p.9). O relatório reforça o aumento do atendimento às mulheres, em relação aos anos anteriores, sendo que em 2008 seus serviços articularam-se à Polícia Federal nos casos que envolveram tráfico de mulheres, a partir do mês de outubro do referido ano.

Relatório de Implementação 2005 - Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2006) é um dos poucos documentos que desenham uma trajetória histórica das políticas públicas para as mulheres. O documento remete-se a *I Conferência Nacional* e a criação do *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Descreve a utilização de uma metodologia de acompanhamento das ações, assim como ações implementadas e os resultados, além de discussão sobre orçamento e planejamento.

Memória 2003 - 2006 traz um saldo das atividades desenvolvidas pela SPM/PR entre os referidos anos, como a *I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres*, o *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres* e oficinas realizadas com organismos, como a Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Organização Internacional do Trabalho. Com *Todas as mulheres, por todos os seus direitos* apresenta uma trajetória das políticas públicas para as mulheres desde a criação da SPM/PR em 2003. Considera estratégicos os avanços no atendimento à mulher em situação de violência, dentre os quais estão incluídos nessa Rede de Atendimentos, oito núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas no ano de 2009 (BRASIL, 2010, p. 10 e 147). O *Pacto Nacional de violência contra a mulher* é lembrado como institucionalizador das políticas públicas e consolida a *Política Nacional de Enfrentamento de Violência contra as Mulheres* (BRASIL, 2010, p.149).

O *VI Relatório Nacional Brasileiro* apresenta uma compilação de relatórios sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas no enfrentamento à discriminação contra a mulher e outras áreas consideradas críticas como pobreza, economia, violência sexual contra crianças e adolescentes, saúde sexual e reprodutiva e prevenção do HIV/Aids e também o tráfico de pessoas. Segundo o documento, o *tráfico humano* ou *tráfico de pessoas* necessita de

ações no âmbito do executivo e legislativo (BRASIL, 2008). O documento orienta que países adotem medidas antitráfico e a criação de políticas nacionais como uma dimensão do gênero, raça e geracional, além de citar o exemplo do Brasil que elaborou uma nesses moldes. Um dos elementos trazidos é a questão do tráfico de meninas adolescentes nas regiões de fronteiras terrestres em parceria com os países vizinhos no desenvolvimento de ações de prevenção, repressão e atendimento. Destaca também ações do Ministério do Turismo em campanhas de turismo que passaram a abordar a exploração de crianças e adolescentes e a retirada da imagem da mulher como símbolo sexual das propagandas oficiais.

Dentro da vasta produção documental da SPM/PR, os mais significativos são a *Política Nacional de Enfrentamento à violência contra a mulher*, o *Pacto Nacional de Enfrentamento à violência contra a mulher* e os *Planos Nacionais de Política para as Mulheres*, estruturadores das políticas públicas voltadas para as mulheres no Brasil.

Em linhas gerais, os fundamentos, princípios, objetivos e metas da *Política Nacional de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher* se expressam na concepção de que violência contra a mulher constitui uma violação dos direitos humanos e um fenômeno de caráter multidimensional, que requer a implementação de políticas públicas amplas e articuladas nas mais diferentes esferas da vida social (educação, saúde, trabalho, segurança pública, assistência social, entre outras)¹⁰².

A *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* (BRASIL, 2010) pode ser considerada uma das políticas mais importantes no campo dos direitos das mulheres no Brasil. É um dos marcos no enfrentamento à violência contra a mulher em todas as suas dimensões. Apresenta conceitos como *violência*, *tráfico de mulheres*, *violência sexual*, *exploração sexual comercial de mulheres adolescentes/jovens*, *violência institucional*, *enfrentamento*, *rede de atendimento*, *diversidade*, *igualdade*, *equidade*, *autonomia*, *laicidade*, *justiça social*, *participação social* e *controle social*. O conceito de *enfrentamento* proposto pelo documento é:

O conceito de enfrentamento, adotado pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, diz respeito à implementação de políticas amplas e articuladas, que procurem dar conta complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões. O enfrentamento requer a ação conjunta dos diversos setores envolvidos com a questão (saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros), no sentido de propor ações que: desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres; interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promovam o empoderamento das mulheres; e garantam um atendimento qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência. Portanto, a noção

¹⁰² Entrevista com Aparecida Gonçalves, Secretária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

de enfrentamento não se restringe à questão do combate, mas compreende também as dimensões da prevenção, da assistência e da garantia de direitos das mulheres (BRASIL, s/d, p.12).

A *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* (BRASIL, 2007) tem por finalidade estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres. Orienta a formulação e execução das políticas públicas implementadas pela SPM/PR. Com base em instrumentos internacionais de direitos humanos e em normas nacionais, também orienta as políticas para a assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência (BRASIL, 2015). A *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher* tem por objetivo estabelecer conceitos, princípios e diretrizes, a partir de políticas e programas do governo federal em articulação com os demais entes do pacto federativo (BRASIL, 2010).

Na visão de Aparecida Gonçalves, gestora da SPM/PR, a *Política Nacional de Enfrentamento a Violência contra a Mulher*, do ano de 2003, é o avanço mais significativo na pauta das políticas para as mulheres. Surge a partir da necessidade de fortalecer as diversas experiências existentes no Brasil, que até então estavam isoladas e sem referências teóricas; era necessário estabelecer diretrizes gerais de atuação como forma de garantir ações mais homogêneas em um país de dimensões continentais e realidades muito próprias em cada localidade e região. Com o movimento de mulheres, feministas, organismos de políticas para as mulheres e os serviços especializados, que se chegou a *Política Nacional de Enfrentamento a Violência contra a Mulher*, estabelecendo as diretrizes nas seguintes dimensões¹⁰³:

Prevenção: “visam a implementações de ações que desconstruam os mitos e estereótipos de gênero e que modifiquem padrões sexistas, perpetuadores das desigualdades de poder entre homens e mulheres e da violência contra a mulher”;
 Assistência: “O estado deve garantir o atendimento humanizado e qualificado por meio de: formação continuada de agentes públicos e comunitários; Criação de serviços especializados; Constituição/fortalecimento da rede de atendimento”;
 Combate: “o foco está no estabelecimento e cumprimento de normas penais que garantam a punição e a responsabilização dos agressores de violência contra a mulher”.
 Garantia de Direitos; deverá cumprir as recomendações previstas nos Tratados Internacionais na área da violência contra a mulher (em especial na Convenção de Belém do Pará e na CEDAW-Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher)¹⁰⁴.

A temática do *tráfico* é resgatada como um dos eixos de atuação. No eixo de enfrentamento ao tráfico de mulheres foram realizadas pesquisas, capacitação com

¹⁰³ Entrevista com Aparecida Gonçalves, Secretária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

¹⁰⁴ Entrevista com Aparecida Gonçalves, Secretária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

profissionais da rede de atenção às vítimas de tráfico de seres humanos, campanhas de conscientização, construção de bancos de dados, escritórios de atendimento à vítima (BRASIL, 2006, p. 81 e 82).

O *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* é outro documento estruturador das políticas para as mulheres, com rebatimentos nas políticas de enfrentamento ao tráfico. O *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* (2007) expressa ações a serem desenvolvidas no campo das políticas públicas na prevenção e no enfrentamento à violência. O *Pacto* se propõe a desenvolver ações a diversos segmentos de mulheres rurais, negras e indígenas em situação de violência e vulnerabilidade social com promessas de implementação de políticas na área da educação, trabalho, saúde, segurança pública, na assistência social, entre outros (BRASIL, 2007, p.7). Pode ser visto como um dos documentos oficiais mais emblemáticos por contemplar ações de caráter mais geral com os seguintes objetivos:

Reduzir os índices de violência contra as mulheres; Promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz; Garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência, considerando as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional (BRASIL, 2007, p.9).

Como área considerada estruturante está o combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres, entre outros como:

Consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, incluindo a implementação da Lei Maria da Penha; Combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; Promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão; Promoção dos direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento à feminização da Aids (BRASIL, 2007, p.10).

O *Pacto* reforça a *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, cujas ações estão no *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*:

Na estruturação e na ampliação da rede de serviços especializados (delegacias da mulher, casas-abrigo, centros de referência, serviços de apoio jurídico, defensorias públicas, serviços policiais e serviços da rede pública de saúde, entre outros) para garantir o atendimento integral às mulheres em situação de violência; na conscientização e capacitação dos agentes públicos para atendimento e prevenção; na ampliação do acesso das mulheres à justiça; e no apoio a projetos educativos e culturais (BRASIL, 2007, p.13).

O *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher* (2007) é uma publicação da SPM/PR, como parte da Agenda Social do Governo Federal. O *Pacto* consiste num acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento de ações que visem à consolidação da *Política Nacional de*

Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional (BRASIL, 2015). O *Pacto* e a *Lei Maria da Penha* (2006) colocam o tema da violência contra a mulher na agenda política e pública contemporânea no Brasil e fortaleceu institucionalmente a SPM/PR dando visibilidade a esta na estrutura do Estado.

O *Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência contra as Mulheres*; o Pacto foi lançado em 2007, para orientar a execução de políticas de enfrentamento a violência contra a mulher no País e se refere as ações previstas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. O Pacto estabelece compromisso do Estado Brasileiro, estimula a criação de organismos de políticas para as mulheres, por meio de acordo de cooperação entre estados e municípios para planejar e implementar políticas públicas integradas de enfrentamento a violência contra a mulher em todo território nacional¹⁰⁵.

O *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher* (2008) apresenta como uma das quatro áreas de estruturação, o combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres.

i) Consolidação da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e Implementação da Lei Maria da Penha; ii) Promoção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Aids; iii) Combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; iv) Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão (BRASIL, 2008, p.101).

Em 2010, o *Pacto Nacional de Enfrentamento à violência contra as Mulheres* é ampliado trazendo a perspectiva de articular diferentes instâncias do governo no plano federal, estaduais e municipais e a perspectiva de integralidade das políticas públicas, além de “alinhar aspectos técnicos, políticos, culturais, sociais e conceituais acerca do tema, orientando procedimentos, construindo protocolos, normas e fluxos que institucionalizem e que garantam legitimidade aos serviços prestados e às políticas implementadas” (BRASIL, 2010, p.13). O documento traça estratégias de gestão pública na execução de políticas de enfrentamento à violência contra a mulher. Há quatro eixos estruturantes:

Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento; Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da aids; Combate à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres; Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão (BRASIL, 2010, p.13).

No eixo *combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres*, há a reprodução da ideia de exploração sexual com o tráfico de mulheres como uma violação dos direitos humanos, assim como a articulação do *Pacto Nacional* com a *Política Nacional de*

¹⁰⁵ Entrevista com Aparecida Gonçalves, Secretária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas nos eixos de atendimento, prevenção e combate. Nesse documento, reconhece-se a necessidade por parte do Estado Brasileiro de adotar ações ao combate ao tráfico de meninas, jovens e mulheres visto que são mais vulneráveis. Três eixos fazem referências ao tráfico de mulheres.

Incentivo à prestação de serviços de atendimento às mulheres vítimas de tráfico nos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência; Apoio e incentivo a programas e projetos de qualificação profissional, geração de emprego e renda que tenham como beneficiárias diretas as mulheres vítimas de tráfico de pessoas; Fomento a debates sobre questões estruturantes favorecedoras do tráfico de pessoas e relativas à discriminação de gênero; Construção de metodologias de atendimento às mulheres vítimas de tráfico; Apoio ao desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas; Apoio a projetos inovadores de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes (BRASIL, 2010, p.13).

Quadro 4 – Metas do *Pacto Nacional de enfrentamento à Violência contra as Mulheres* (2010)

Metas propostas até 2011	Resultados alcançados até 2009
<ul style="list-style-type: none"> - Metodologia de atendimento das mulheres vítimas de tráfico implantada; - 100% dos Centros de Referência de Atendimento às Mulheres, qualificados para a assistência às mulheres vítimas do tráfico de pessoas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implantada metodologia de atendimento às mulheres vítimas do tráfico de pessoas nos Centros de Referência de Atendimento à Mulher; - Capacitados 3 mil profissionais e 10 mil multiplicadoras/es na temática de tráfico de mulheres.

Fonte: Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres / Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. – Brasília: Presidência da República, 2010. p. 65.

Ainda, o *Pacto* apresenta ações que envolvem a participação de outros países. Cita-se que no ano de 2009, na Casa do Migrante, foi criado o Núcleo da Mulher com a cooperação do Paraguai e da Argentina no tocante ao atendimento às mulheres migrantes e com a Venezuela com a criação de dois serviços de acolhimento. O recorte do tráfico de mulheres está na articulação de ações com Portugal, Estados Unidos e México e missões em países considerados destinos como Espanha, Portugal, Suíça, Holanda, Inglaterra, capacitando agentes consulares brasileiros (BRASIL, 2010, p.67).

Para operacionalizar as políticas, constroem-se os *planos nacionais de políticas para as mulheres*. O *Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres (2013-2015)*, de caráter operacional, reafirma o discurso da *Política Nacional para as Mulheres* no sentido de garantir autonomia das mulheres, igualdade efetiva entre homens e mulheres, diversidade e combate a todas as formas de discriminação, laicidade do Estado, universalidade dos serviços e benefícios do Estado, participação das mulheres na construção das políticas públicas, bem

como a transversalidade como característica destas políticas. O documento destaca a atuação da sociedade civil, em especial mulheres, movimentos feministas que já haviam construído resoluções na *Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres* (BRASIL, 2011). Uma das linhas de ação é o *Enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres*, com ofertas de serviços sociais.

O *I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - 2005 - 2007* (2009) aborda as mudanças no plano legislativo, como por exemplo, no *Código Penal*, além de trazer a *Política Nacional*, o *Plano Nacional* e as ações de organismos como o Ministério da Justiça e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Dialoga com outras políticas, como a *Política Nacional de Assistência Social*, *Plano Nacional de Enfrentamento da Feminização da Aids*, a *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher* e *Programa Nacional de Segurança Pública com cidadania* (BRASIL, 2009).

Quadro 5 – Ações a serem desenvolvidas no *Plano nacional de Políticas para as Mulheres* (2013-2015)

Ações	Órgãos Responsáveis	Parceiros
Implementar as diretrizes, normas técnicas, protocolos e fluxos de atendimento à mulheres em situação de tráfico de pessoas nos serviços da rede de atendimento às mulheres.	SPM	SEDH, MJ, MS, MDS
Visibilizar as questões estruturantes que são favorecedoras do tráfico de mulheres e da exploração sexual de mulheres.	MJ, SEDH, SPM	SEDH
Incentivar a implementação de mecanismos de proteção e segurança às mulheres em situação de exploração sexual e tráfico de pessoas.	SPM, MJ, SEDH, PF	MRE
Consolidar metodologias de atendimento às mulheres vítimas de tráfico de pessoas.	MJ, SPM, SEDH, PF	MRE
Promover a capacitação para a atuação das autoridades consulares e policiais federais estrangeiras e brasileiras no atendimento às mulheres vítimas de tráfico de pessoas.	SPM, SEDH, MRE, PF	MJ, SEDH
Articular e fomentar parcerias entre os serviços de atendimento às mulheres existentes em países conhecidos como destino de brasileiras vítimas do tráfico de pessoas e os existentes em território nacional.	SPM	MJ, SEDH, MRE

Fomentar a cooperação internacional e novos acordos bilaterais e multilaterais de cooperação para o atendimento das mulheres brasileiras em situação de violência, tráfico de pessoas e exploração sexual no exterior.	SPM, MRE	MJ, SEDH
Incidir nos Programas de Aceleração do Crescimento – PAC I e II – de forma a prevenir a violência contra as mulheres e combater a exploração sexual e o tráfico de mulheres, adolescentes e jovens, nas regiões de fomento ao turismo e nas áreas de grandes obras de desenvolvimento econômico e infraestrutura.	SPM, SEDH	MJ, SNJ/SG/PR, Funai/MJ
Realizar campanhas e ações educativas que desconstruam os estereótipos e esclareçam a população sobre as práticas que configuram exploração sexual e tráfico de mulheres.	SPM	MJ, SEDH, Secom
Capacitar conselhos tutelares e de direitos para identificação e encaminhamento adequado de situações de violência doméstica e sexual contra meninas e adolescentes.	SPM, SEDH	MJ, Funai/MJ

Fonte: Brasil. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. 114 p. : il. (Com adaptações feitas por mim).

Em articulação com o *I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (2008), a SPM/PR desenvolveu as seguintes ações: capacitação de 800 agentes multiplicadores para a promoção dos direitos das mulheres; campanha de prevenção ao Tráfico de Pessoas; fortalecimento de 120 Centros de Referência visando capacitá-los para o atendimento às mulheres vítimas do tráfico; desenvolvimento de um projeto piloto de atendimento às mulheres vítimas do tráfico pelos Centros de referência; desenvolvimento de uma metodologia de atendimento às mulheres vítimas do tráfico; capacitação de 20.000 profissionais da rede de atendimento à mulher em relação ao tráfico de mulheres; capacitação de 100 operadoras da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180; e definição do fluxo de encaminhamento entre a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 e demais instituições envolvidas (BRASIL, 2011).

O *II Plano Nacional de Política para as Mulheres* (BRASIL, 2008) “amplia e aprofunda o campo de atuação do governo federal nas políticas públicas para as mulheres” em seis áreas:

Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar; Direito à terra, moradia digna e infra-estrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais; Cultura, comunicação e mídia não-discriminatórias; Enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia; e Enfrentamento às desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas (BRASIL, 2008).

Aprovado pela *II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres* (2007), o *II Plano* referenda as concepções da *Política Nacional para as Mulheres* (BRASIL, 2008). Como se vê há uma continuidade discursiva nestes documentos que abarcam problemas sociais que atingem as mulheres. Com relação ao tráfico de mulheres, há o seguinte discurso:

Combater as distintas formas de apropriação e exploração mercantil do corpo e da vida das mulheres, como a exploração sexual, o tráfico de mulheres e o consumo de imagens estereotipadas da mulher; Reconhecer a violência de gênero, raça e etnia como violência estrutural e histórica que expressa a opressão das mulheres e que precisa ser tratada como questão de segurança, justiça e saúde pública (BRASIL, 2008, p.28).

O *II Plano* se articula às demais políticas direcionadas às mulheres no Brasil e às recomendações de tratados internacionais que abordam a questão da violência contra as mulheres: *Convenção Interamericana para Prevenir, punir e Erradicar a violência contra a Mulher* (1994); e na *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher* (1981). No tocante ao tráfico, o referido documento aponta:

No que tange ao enfrentamento do tráfico de mulheres, cabe destacar o lançamento, em 2007, do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que materializa a Política Nacional, lançada em outubro de 2006. O Plano traz um conjunto de ações para prevenção ao crime, repressão aos autores e tratamento adequado às vítimas. Em conjunto com instituições federais, estaduais e municipais, o Ministério da Justiça promoverá o mapeamento do tráfico de pessoas no país, a capacitação de profissionais de saúde na prevenção à prática, a realização de seminários sobre o tema e a criação de núcleos de prevenção e atendimento às vítimas, em aeroportos, portos e rodovias (BRASIL, 2008, p.101).

As ações do *II Plano* propõem que:

i) desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero; ii) interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; iii) promovam o empoderamento das mulheres; iv) garantam um atendimento qualificado e humanizado àquelas em situação de violência. Logo, a noção de enfrentamento não se restringe apenas à questão do combate, mas compreende também as dimensões da prevenção, da assistência e da garantia de direitos das mulheres (BRASIL, 2008, p.98).

Uma das prioridades no enfrentamento da violência contra as mulheres, jovens e meninas vítimas do tráfico e da exploração sexual, envolve um campo de ação de vários organismos como a SPM, MTE, MJ e SEDH. De acordo com o quadro 6, a seguir:

Quadro 6 – Ações previstas no *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*

Ação	Órgão responsável	Prazo	Produto	Parceiros
Capacitar os serviços da rede de atendimento às mulheres em situação de violência para promover um atendimento voltado às especificidades da violência perpetrada contra as mulheres vítimas do tráfico de pessoas e que exercem a prostituição.	SPM	2011	Profissional capacitado/a.	MJ, PF, PRF, MS, MDS.
Apoiar e incentivar projetos de qualificação profissional, geração de emprego e renda que tenham como beneficiárias diretas as mulheres vítimas de tráfico de pessoas.	MTE	2011	Projeto apoiado.	SPM, SEDH, MJ, estados e municípios.
Fomentar debates sobre questões estruturantes favorecedoras do tráfico de pessoas e relativas à discriminação de gênero.	MJ SPM	2011	Evento/pesquisa realizada.	Estados, municípios, ONGs, universidades, movimentos feministas e de mulheres.
Construir metodologias de atendimento às mulheres vítimas de tráfico de pessoas.	MJ SPM	2009	Metodologia elaborada.	Estados, Municípios, universidades, ONGs.
Implementar a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.	MJ SPM SEDH	2011	Ação implementada.	Estados, municípios, Organismos Internacionais, ONGs.
Apoiar o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	MJ	2011	Núcleo implantado.	Estados, municípios, Organismos Internacionais, ONGs.
Capacitar às operadoras da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) para promoverem um atendimento voltado às especificidades da violência perpetrada contra as mulheres vítimas do tráfico de pessoas e que exercem a prostituição.	SPM	2011	Pessoa capacitada.	MJ, SEDH

Promover a capacitação para a atuação das autoridades consulares estrangeiras e brasileiras no atendimento às mulheres vítimas de tráfico de pessoas.	SPM	2011	Reunião realizada.	MJ, SEDH, MRE.
Articular os serviços de atendimento às mulheres existentes em países conhecidos como destino de brasileiras vítimas do tráfico de pessoas e os existentes em território nacional.	SPM	2011	Encaminhamento realizado.	MJ, SEDH, MRE.
Apoiar projetos inovadores de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes	SPM SEDH	2011	Projeto apoiado.	MJ, estados, municípios, ONGs.
Capacitar conselheiros/as tutelares e de direitos para identificação e encaminhamento adequado de situações de violência doméstica e sexual contra meninas e adolescentes.	SEDH	2011	Conselheiro/a capacitado/a.	Conselhos Tutelares e de Direitos.
Implantar e/ou fortalecer o Programa de Ações Integradas e Referenciais de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes no território brasileiro.	SEDH	2011	Estado/município mobilizado.	Estados, municípios, ONGs.
Implantar serviços de proteção social a crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual e suas famílias (Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS).	MDS	2011	Serviço implantado	SEDH, estados, municípios

Fonte: Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. 2ª Reimpressão. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. 236 p. (Com adaptações feitas pelo autor).

Cabe ressaltar que os *planos nacionais* propõem articular diferentes organismos do governo federal. Além disso, há um conjunto de serviços oferecidos, a partir de uma ótica intersetorial, com articulação entre a SPM/PR e os *Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, apresentado no quadro 7, a seguir:

Quadro 7 – Serviços sociais oferecidos às mulheres em situação de tráfico através da Rede Especializada de Atendimento à Mulher no Brasil

SERVIÇOS DA REDE ESPECIALIZADOS DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES
<p>Central de Atendimento as Mulheres - Ligue 180: central de atendimento telefônico que recebe relatos de violência contra mulheres e reclamações sobre os serviços da rede. Orienta as mulheres sobre seus direitos e sobre a legislação vigente, encaminhando-as para os serviços quando necessário. Serviço nacional, gratuito e sigiloso que funciona 24 horas por dia, finais de semana e feriados. Em 2011, passou a prestar atendimento às brasileiras que vivem em Portugal, Espanha e Itália.</p>
<p>Centros de Referência Especializados de Atendimento às Mulheres em situação de Violência: prestam acolhida, acompanhamento psicológico e social, e orientação jurídica às mulheres em situação de violência (violência doméstica e familiar contra a mulher - sexual, patrimonial, moral, física, psicológica, tráfico de mulheres, assédio sexual; assédio moral; entre outros). Estão sendo preparados para considerar as especificidades dessas mulheres, traçar estratégias diferenciadas de segurança e encaminhamentos, e, por isso, deve ser o principal serviço a ser referenciado pelos demais serviços da rede, e a primeira opção de encaminhamento, como forma de garantir o resgate da autonomia, autoestima e emancipação das mulheres em situação de tráfico de pessoas.</p>
<p>Núcleo das Mulheres nas Casas do Migrante: serviço de atendimento ao migrante em trânsito nas fronteiras secas, que tem como principal atribuição prestar informações quanto à obtenção de documentação, aos direitos e deveres do migrante, entre outros. Tem por função identificar casos de violência e tráfico contra a mulher migrante, além de encaminhá-las aos serviços de atendimento à mulher em situação de violência dos países envolvidos.</p>
<p>Postos de Atendimento Humanizados aos Migrantes: prestam serviço de recepção a brasileiros/as não admitidos/as ou deportados/as nos pontos de entrada. Trata-se de um serviço de atendimento/acolhida aos migrantes em situação de violência, com especial atenção aos possíveis casos de tráfico de pessoas. Tem como principal função o encaminhamento para os demais serviços da rede de atendimento. Compete aos postos, entre outros: identificar casos de tráfico de pessoas; prestar informações quanto aos direitos e deveres dos migrantes; encaminhamento para as redes de serviços e prestar apoio para pessoas desaparecidas no exterior.</p>
<p>Consulados do Brasil no exterior: suas principais funções são emitir 2ª via do passaporte mediante apresentação de Boletim de Ocorrência emitido pela autoridade local; indicar médicos, clínicas ou hospitais na região; informar sobre a existência de serviços locais de assistência jurídica gratuita; acompanhar, quando solicitado, o desenrolar das investigações e apuração do crime, inclusive junto à Justiça local; repatriar cidadãos brasileiros que se encontrem no exterior, comprovada a extrema necessidade (desvalimento), mediante autorização do Ministério das Relações Exteriores em Brasília e obedecidos os critérios estabelecidos pelo regulamento consular (a repatriação é feita até o primeiro ponto de entrada no Brasil); prestar informações sobre entidades assistenciais e condições de trabalho; facilitar o contato com familiares e amigos ou alguém que possa prestar ajuda, com o envio de recursos financeiros, documentos, passagens, etc; informar os parentes mais próximos, em caso de acidente ou outras emergências, e orientá-los quanto aos procedimentos adequados; informar sobre a rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência no país em que se encontra, ou os existentes no Brasil caso a mulher queira voltar ao seu país de origem.</p>

<p>Centros de Referência de Assistência Social - CRAS: previne situações de risco e a diminuição de situações de vulnerabilidade ao tráfico por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;</p>
<p>Casa de acolhimento provisório de curta duração: serviços de abrigo destinados às pessoas em situação de violência, mas que não se encontram em risco eminente de morte. São espaços de acolhida onde essas pessoas podem ficar por um curto período de tempo, até que se resolva uma necessidade temporária, como obtenção do benefício eventual para o retorno ao local de origem; Destacam-se os importantes benefícios eventuais oferecido pelo SUAS que, segundo a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, são “provisões gratuitas implementadas em espécie ou pecúnia que visam cobrir necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo da vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos”.</p>
<p>Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS): na ausência dos Centros de Referência de Atendimento Especializado às Mulheres em situação de violência, os CREAS deverão assumir o papel oferecendo atendimento adequado e direcionado a mulheres em situação de tráfico de pessoas através de atendimento individual e oferecendo atenção e proteção social especial.</p>
<p>Programa de Atendimento Integral à Família: principal serviço desenvolvido no CRAS, ressaltando seu caráter preventivo de acompanhamento das famílias nos seus territórios de abrangência. É através do desenvolvimento das ações do PAIF que se pode, inclusive, detectar as vulnerabilidades enfrentadas pelos diversos membros da família.</p>
<p>Polícia Federal: atua na apuração de infrações contra a ordem pública e social de âmbito nacional e nas infrações que tenham repercussão interestadual ou internacional, como nos casos do tráfico de pessoas. Segundo recente parceria firmada, a Polícia Federal deverá também oferecer às vítimas do tráfico de pessoas opções de atendimento oferecidas pelos serviços de atenção às mulheres que compõem a rede de atendimento.</p>
<p>Serviços de Saúde Pública: que os profissionais da saúde estejam suficientemente sensibilizados para saber identificar possíveis casos de tráfico de pessoas e encaminhá-los aos demais serviços da rede.</p>

Fonte: Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. **Tráfico de Mulheres; Política Nacional de Enfrentamento.** Brasília, 2011.

O *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher*, a *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* e os *Planos Nacionais de Políticas para as mulheres*, foram documentos produzidos pela SPM/PR que seguem as diretrizes do *Protocolo de Palermo* e da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*.

O discurso e as ações de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres da SPM/PR estão articulados com a discussão no âmbito internacional e nacional sobre a violência contra a mulher. As ações se dão referenciadas em políticas cuja proposta é mais ampla, a exemplo da *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. O enfrentamento

contempla três linhas de ação: atendimento à vítima, isto é, às mulheres traficadas¹⁰⁶; repressão ao crime organizado e responsabilização de seus autores.

Para Aparecida Gonçalves, a articulação entre a implementação da *Política Nacional de Enfrentamento à violência contra as mulheres*, o *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à violência contra as mulheres*, e os *Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres*, no que se refere ao enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres, foi um grande desafio, pois havia pouco acúmulo tanto teórico quanto de experiências exitosas na pauta. Portanto, a implementação exigia muito mais para avançar. A articulação entre os Ministérios e junto aos Estados e municípios, contribui no avanço do discurso, mas não nas ações concretas. O preconceito com a questão da prostituição e a liberdade sexual também foram desafios na articulação considerando os conceitos e pré-conceitos existentes no serviço público brasileiro¹⁰⁷.

Apesar do número considerável de ações descritas nos documentos, as dificuldades estruturais de implementação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico com foco nas mulheres, podem ser vistas:

Os desafios ainda presentes na implementação da Política de ETP de um modo geral, que atinge todos os segmentos vulneráveis ao tráfico de pessoas, mas em especial mulheres, crianças e adolescentes, são: atualização da legislação penal (Adequação às diretrizes internacionais). A Lei geral sobre tráfico de pessoas está aguardando agora a sanção presidencial; Aprimoramento da coleta e processamento de dados; Fortalecimento da rede de atenção às vítimas (serviços em geral); Ampliação da rede de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos de Atendimento Humanizado ao Migrante; Permanente capacitação dos agentes públicos e sensibilização da sociedade¹⁰⁸.

Uma das marcas das políticas de enfrentamento ao tráfico no Brasil é a transversalidade do gênero¹⁰⁹. O *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*

¹⁰⁶ Mulheres que se encontram em “situação de tráfico de pessoas” ou em uma “situação de vulnerabilidade” para reforçar o entendimento de que essa é uma realidade temporária em que elas “estão” por razões externas, é a sua inserção social momentânea, de preferência, passageira, bastando que elas sejam empoderadas para exigirem e exercitarem seus direitos (BRASIL, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Presidência da República, 2011).

¹⁰⁷ Entrevista com Aparecida Gonçalves, Secretária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

¹⁰⁸ Entrevista com a servidora Danielle de Souza Galdino, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, do Ministério da Justiça (MJ).

¹⁰⁹ O Fundo das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) foi o primeiro a usar a expressão *gender mainstreaming* impulsionada também pelo Conselho Europeu, que estabeleceu em 1994 um Comitê para a Igualdade entre Mulheres e Homens. Posteriormente, essas ideias deram base para a *IV Conferência Mundial da ONU sobre a Mulher* (PAPA, 2012, p.63). A ideia passa a ser incluída em outros tratados internacionais, influenciando as políticas públicas de muitos países como o Brasil. A *transversalidade* é entendida como a articulação entre diferentes áreas do governo. A ideia de *gender mainstreaming*, *transversalidade* na língua portuguesa, acampa a construção de um consenso entre organizações de base, organismos multilaterais e

pode ser visto como a concretude da proposta de *transversalidade* do *gênero* na agenda das políticas públicas para as mulheres. A expressão entra na agenda pública e política como um novo paradigma no campo da gestão pública. A categoria passa a ser usada no Brasil com a atuação da ONU e outros organismos de cooperação internacional. Muitos movimentos feministas e de mulheres no âmbito internacional acampam esta categoria no sentido de construir e efetivarem no plano do Estado, políticas públicas direcionadas às mulheres.

A dissertação de Papa (2012) aborda o significado da *transversalidade* no *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, a partir da experiência da SPM/PR, levando em consideração a fala de gestores e gestoras. A autora aborda em sua pesquisa a atuação de cada organismo na construção do *Pacto*. No seu ponto de vista, a concepção de *transversalidade*, no tocante à condução da *Política*, tem sido somente integracionista e não na linha da incorporação transversal do *gênero*¹¹⁰.

representantes dos feminismos (PAPA, 2012, p. 61). O *gênero*, em vez de *mulheres*, representa um avanço teórico e uma estratégia política que se expressa nos pressupostos, processos e resultados das políticas públicas. Papa (2012) destaca a ideia da *transversalidade* para a construção e efetivação das políticas. A ideia de *transversalidade* como um instrumento na gestão das políticas públicas em que um organismo específico dialoga com áreas do governo às quais se pretende levar a perspectiva transversal de determinado tema. É compreendida como uma estratégia para que as políticas públicas incorporem a perspectiva de gênero em suas fases de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação (PAPA, 2012, p.13). A categoria *transversalidade* é construída e passa a ser implementada nas políticas públicas no final dos anos 90, no sentido de redimensionar o discurso e a prática das instituições na construção e execução de políticas. A IV Conferência Mundial da ONU sobre a Mulher (1995), a chamada *Conferência de Beijing* é emblemática nesse processo. Sua plataforma de ação é nomeada pelo termo algo-saxão *gender mainstreaming* que em português significa *transversalidade* (PAPA, 2012, p.14). Segundo Papa (2012, p.14) as principais dificuldades para operacionalização da perspectiva da *transversalidade* estão na gestão e disputa política no contexto dos governos, cuja principal implicação é a dificuldade em construir parcerias e políticas em conjunto. Além disso, há poucas pesquisas acadêmicas sobre a operacionalização da *transversalidade* nas políticas públicas para as mulheres no Brasil interseccionando *gênero*, *raça* e *classe*.

¹¹⁰ Dos cinco ministérios pesquisados, prioritários o grau de sensibilidade e possibilidade de implementação das políticas de forma transversal tem variado: no Ministério da Justiça (MJ), das duas áreas ouvidas, uma apresentou relato de haver sido sensibilizada para a incorporação da perspectiva de gênero nas iniciativas pelas quais responde no Pacto, e a outra relatou que começava a desenhar em 2011 uma política específica considerada como um resultado dos debates e prioridades assumidos a partir dele. No Ministério da Saúde (MS), o entusiasmo se explica pelo fato de a Área Técnica de Saúde da Mulher considerar ter ganhado um aliado importante para seu trabalho com a criação da SPM. O Pacto teria proporcionado a este espaço de gestão uma ampliação de suas visão e agenda a respeito do enfrentamento da violência contra a mulher, tendo gerado sinergias até então inexistentes com outros ministérios, a exemplo do MJ. Ao mesmo tempo, existe a opinião de que outras áreas do MS também deveriam ser tão “parceiras” quanto a Saúde da Mulher, mas ainda não são. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) demonstrou ainda não ser fluida a relação de cooperação com a SPM, o que segundo gestoras deste órgão é ainda um obstáculo para a construção da transversalidade (PAPA, 2012, p.136 e 137). Para Papa (2012), a relação do MDS com a SPM/PR se deu por conta da atuação dos movimentos sociais, que tem demandado do primeiro, engajamento na agenda do *gênero* e *raça*. O MDA já trazia, antes do *Pacto*, a abordagem do *gênero*. A autora cita como exemplo o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em que o paradigma da transversalidade é visto como um instrumento de gestão para a promoção da igualdade de gênero, mas que avança lentamente na experiência brasileira. Segundo o depoimento das gestoras do referido órgão, isso se verifica a partir do período recente em razão da maior incidência das mulheres na definição do PPA 2012-2015. No entanto, as gestoras não fazem uma reflexão sobre sua própria atuação neste sentido. É o exemplo identificado no campo-tema em que se reconhece o objetivo da estratégia de *gender mainstreaming* de impactar a instituição e o curso principal que orienta suas políticas. Outra experiência, a

O *gênero* atravessa todos os documentos oficiais analisados e pode expressar novos posicionamentos sobre a gestão pública e o reconhecimento sobre a situação da mulher; porém, também pode não significar, na prática, sua aplicabilidade.

Outro paradigma, a *interseccionalidade*, mostra-se como uma alternativa - tanto no campo teórico, como no campo político - para o desenho das instituições e das políticas direcionadas às mulheres. Crenshaw (2002) defende que as instituições trabalhem em conjunto para que discriminação racial, de gênero e classe sejam considerados de forma mútua e não excludente em tempos do capitalismo neoliberal. A autora destaca as limitações do discurso dos direitos humanos, que não percebem as discriminações de raça e de gênero em seu escopo discursivo e de ação. Além disso, segundo a autora, as concepções tradicionais de *gênero* e *raça* inviabilizam a análise de experiências específicas de subordinação interseccional. A articulação entre as *categorias de diferenciação* (BRAH, 2006; PISCITELLI, 2008) é um pressuposto na concepção e no desenvolvimento das políticas públicas contemporâneas de enfrentamento ao tráfico.

Os documentos oficiais da SPM/PR não apresentam descrições minuciosas sobre o processo de elaboração e construção dessas políticas que se propõem *transversais*. Os documentos brasileiros produzidos pela SPM/PR manejam com categorias de debates internacional e nacional, bem como dos movimentos feministas e de mulheres, dos debates sobre direitos e sobre o tráfico de pessoas e migrações. Também revelam somente a estrutura físico-organizativa, assim como os avanços no campo legislativo. Faltam detalhes sobre dados mais precisos sobre a forma de avaliação e monitoramento¹¹¹. O tráfico não é enfatizado em relação às representação dos múltiplos/as sujeitos/as envolvido/as na atividade. Diversos trabalhos no campo da Antropologia¹¹² têm relativizado a perspectiva hegemônica de desenho

Diretoria de Políticas para a Mulher Rural do MDA, reconhece a necessidade de os organismos responsáveis pelas políticas de igualdade sofrerem controle social de organizações de mulheres, entre ONGs e grupos de movimentos sociais, para que estas exerçam suas vozes na definição das políticas (PAPA, 2012, p.136 e 137).

¹¹¹ A construção das políticas públicas de tráfico se deu de forma processual, envolvendo a formulação, implementação, avaliação e monitoramento, que são atravessados pelo *gênero*. De acordo com Silva (2008, p.96) uma das fases da construção é a implementação de programas sociais, conceituada como a fase de execução dos serviços para o cumprimento de metas estabelecidas, tendo em vista a obtenção de resultados. Durante a construção da pesquisa, não acompanhei o processo de formulação e implementação das políticas de enfrentamento ao tráfico, pois busquei compreender como a perspectiva de *gênero* se coloca nas ações desenvolvidas pela SPM/PR, levando em consideração o plano discursivo.

¹¹² Ver os seguintes trabalhos na área da Antropologia: PISCITELLI, Adriana. Entre a praia de Iracema e a União Europeia: turismo sexual internacional e migração feminina. In: PISCITELLI, Adriana; GREGORI, Maria Filomena e CARRARA, Sérgio. **Sexualidade e saberes: convenções e fronteiras**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. O segundo trabalho: PISCITELLI, Adriana. **Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras**. Sociedade e Cultura, v.11, n.2. Jul/Dez. 2008, p.263 a 274. O terceiro

das políticas de enfrentamento, apontando os limites do discurso do Estado e trazendo para as análises a fala das próprias sujeitas que não operam com as categorias estatais.

Nesse contexto, as iniciativas e atuação da SPM/PR no enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial ao tráfico sexual de mulheres, tem se apresentado generalizantes, sem a visualização das falas das sujeitas, como se vê abaixo:

A SPM/PR realizou workshops, seminários, reuniões com o movimento de mulheres e feministas, ONGs, gestoras de organismos de políticas para as mulheres, com o objetivo de sensibilizar e incluir a pauta ao debate dos mesmos, também foram realizadas parcerias estratégica com a OIT-Organização Internacional para o trabalho para pesquisa, produção de textos e material pedagógico. No Pacto Nacional a SPM/PR estabeleceu as ações a serem desenvolvidas no enfrentamento ao tráfico de mulheres em âmbito nacional, assim como orientações aos consulados brasileiros no exterior. O 180 Central de Atendimento à Mulher foi qualificado para atender denúncias de casos de tráfico de mulheres, e foi um dos serviços que mais apresentou resultados efetivos tanto nas denúncias quanto no acolhimento. Ver relatórios do 180¹¹³.

Percebo uma preocupação em harmonizar o discurso do *enfrentamento ao tráfico* com uma perspectiva de vitimização dos/das envolvidos/das com a prática, bem como a construção de um discurso unívoco sobre o tráfico, a partir da visão do Estado, que não leva em consideração o ponto de vista sobre as experiências dos/das sujeitos/sujeitas. Além disso, os relatórios fornecem uma visão abrangente sobre as políticas de Estado. Os relatos dos/das sujeitos/sujeitas registrados nos relatórios são sempre de mulheres, mesmo naqueles relatórios que trabalham com a categoria *tráfico de pessoas*.

Sob a égide dos *direitos humanos*¹¹⁴, do *gênero* e dos *direitos sociais*, o discurso das políticas públicas é *generificado* nas mulheres, assim como há uma ênfase aos mecanismos de punição / repressão do tráfico, realizado por outros organismos como a Polícia Federal e o Ministério da Justiça. Embora esteja ancorada na linguagem moderna dos direitos e afirmação da cidadania, a lógica do Estado no enfrentamento à repressão dos/das sujeitos/as envolvidos/as no tráfico, se expressa nas ações realizadas e como são divulgadas junto à sociedade, conforme fontes da Polícia Federal e do Ministério da Justiça.

trabalho: PISCITELLI, Adriana. **Sujeição ou subversão? migrantes brasileiras na indústria do sexo na Espanha.** História & Perspectivas, Universidade Federal de Uberlândia, nº 35, Agosto-Dezembro, 2006.

¹¹³ Entrevista com Aparecida Gonçalves, Secretária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

¹¹⁴ O conjunto de políticas de enfrentamento ao tráfico é atravessado pela ideia de *Direitos Humanos*, a qual considero dentro de uma perspectiva hegemônica. Lembro da leitura de Boaventura de Sousa Santos (2013, p.11) quando analisa as ambiguidades da concepção moderna dos direitos humanos. Para o autor, esse discurso dominante reproduz a (des) ordem social capitalista, colonialista, sexista, individualistas, seculares, culturalmente ocidente-cêntricos e Estado-cêntricos; e defende outros fundamentos paradigmáticos para os direitos humanos na contemporaneidade.

A partir dos dados coletados por meio das entrevistas e do discurso oficial unívoco desses documentos, argumento que as marcas do *gênero* estão presentes nessa lógica de estruturação discursiva. Há uma produção de um discurso de verdade, com um suporte institucional, que impacta no desenho das políticas públicas.

Há diversas ações desenvolvidas pela SPM/PR no enfrentamento ao tráfico de mulheres que se efetivam principalmente após a *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (2006). Alguns elementos devem ser considerados: considero que há uma representação sobre a ideia de *mulher* que fundamenta estas ações. Argumento que as políticas possuem um caráter heteronormativo engendrando limitações na construção de ações específicas para mulheres lésbicas e transexuais, por exemplo. A política apresenta generalização em suas ações, implicando na não existência de ações mais profundas e específicas sobre modalidades que questionam as posições fixas de gênero. Ademais, serviços sociais que se propõe numa lógica transversal e interseccional, com a participação de diversos organismos executores, mas com limitações na dimensão do *gênero*.

Coloco que as políticas públicas brasileiras de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres estão em construção, com avanços significativos sob o ponto de vista do enfrentamento à violência contra as mulheres. A categoria *violência* ganha centralidade.

Em minha avaliação os principais avanços foi colocar o tema na sociedade brasileira, foi o debate interno junto a diversos setores sobre os direitos da mulher ao seu corpo e sua autonomia de decisão sobre ir e vir. Também um dos avanços é termos a partir desse debate a Lei 13.344 de 06 de outubro de 2016. As conquistas são elaboração da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas-PNTP e a instalação do Grupo Assessor para acompanhamento da implementação do PNTP. São os núcleos de atendimento instalados em diversos estados, as ações nos aeroportos, a ação permanente e vigilante do Estado Brasileiro obrigando as quadrilhas mudarem de rota sempre. E em âmbito de políticas públicas o fato dos serviços especializados estando atendendo ou não colocar isso em sua pauta é uma grande conquista para o País¹¹⁵.

Com relação às dificuldades gerais de concretização, são apontadas:

A principal dificuldade ainda é o preconceito as diversas negativas do problema, a culpabilização da vítima (sabia que ia ser prostituta porque foi?), seja mulher, travesti, trans., a questão e de gênero. Uma das maiores dificuldades é o fato de que as mulheres na sua maioria são maiores de idade e garantir a sua proteção é difícil frente as “leis brasileiras”, por trás desse discurso está o fato que nunca avançamos no debate sobre a prostituição no Brasil e a garantia de seus direitos, problema esse que o próprio movimento feminista nacional e internacional tem posições diferenciadas. Isso não justifica, mas não contribui para a elaboração de políticas públicas efetivas para as mulheres que foram vítimas do crime de tráfico e que querem exercer a profissão aqui ou em outro País.

¹¹⁵ Entrevista com Aparecida Gonçalves, Secretária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

Estamos vivenciando o conservadorismo, fundamentalismo que tira e nega os direitos das mulheres que esperam que as mesmas voltem a ser “belas, recatadas e do lar”, isso não aparece agora sempre existiu e sempre dificultou o avanço na implementação das políticas na ponta. Portanto minha avaliação é que avançamos, conquistamos muitas coisas nesses treze anos de implementação da Política Nacional de Enfrentamento a Violência contra a Mulher, agora precisamos lutar para manter, e se é difícil como mostram as pesquisas nos casos de estupros, pensem no caso de mulheres que saíram do País para tentar a vida. É preciso fortalecer e garantir os direitos das mulheres. Nenhum direito a menos¹¹⁶.

Embora o discurso e ações oficiais se mostrem intersectoriais e com a transversalidade do *gênero*, estas são marcadas pela generalização. Além disso, há a reprodução de uma concepção hegemônica sobre tráfico, compartilhada pelos documentos produzidos pela SPM/PR. Ainda, a concepção de *gênero*, apresenta-se como uma significação associada à *mulher*, expressando uma perspectiva naturalizada.

¹¹⁶ Entrevista com Aparecida Gonçalves, Secretária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

6 À GUIA DE CONCLUSÃO: os sentidos do *gênero* nas políticas públicas de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres

Na análise das políticas públicas, a teoria feminista e de gênero não goza de afirmação acadêmica, embora aja na contemporaneidade brasileira, diversas políticas públicas denominadas como *políticas públicas de gênero*. A partir dessa lacuna, lancei-me na empreitada de estudar um conjunto das políticas de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres à luz dos estudos feministas e de gênero.

Na discussão sobre as políticas públicas, proponho esta base analítica enquanto uma possibilidade de leitura crítica e de avaliação de política. O *gênero* pode ser compreendido como uma dimensão culturalmente construída no contexto dos sentidos e das práticas sociais. Logo, há múltiplos discursos de/sobre o (s) *gênero* (s). A contribuição destes estudos tanto para a teoria social, quanto para a teoria sociológica, está em compreender o processo de construção sociocultural dos significados em torno da ideia de masculino e feminino, que atravessam as relações sociais.

Para as finalidades desta tese, problematizei como o *gênero* se movimenta nas políticas públicas de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres construídas no Brasil. Parti da seguinte pergunta: qual o sentido do *gênero*? Incomodava-me um discurso de *gênero*, transversal e estruturante das políticas públicas, vocalizado por movimentos de mulheres e feministas, sendo colocado, de forma naturalizada, nos documentos oficiais.

As minhas dificuldades neste trabalho estavam ligadas às representações preestabelecidas sobre tráfico e suas formas de enfrentamento, que acabaram, no começo da pesquisa, por me induzir na forma de apreender, definir e conceber o fenômeno. O tráfico é apresentado, em todos os documentos e expressões do discurso oficial, como um problema social que necessita da urgência das políticas públicas.

As noções de *tráfico de pessoas*, *tráfico de seres humanos*, *tráfico humano* e *tráfico de mulheres* aparecem recorrentemente nos documentos internacionais e nacionais, sendo produto de um trabalho que engendra e difunde uma categoria de percepção do mundo social codificada pelo universo jurídico e por movimentos sociais de mulheres, feministas e de direitos humanos. Houve um complexo trabalho de construção histórico-política ao longo do século XX, por meio de convenções, tratados e acordos que incidiram sobre as políticas dos Estados-Nações no trato da questão.

Pondero que, historicamente, o Estado excluiu as mulheres do seu campo de ação política. A influência da teoria e da prática política feminista contribuiu para a profusão de

experiências de políticas públicas direcionadas às mulheres, a partir dos anos 1960 no Brasil. Muitas políticas adotaram o esquema conceitual feminista, o que do ponto de vista dos direitos das mulheres é considerado um avanço. No entanto, há uma perspectiva de feminismo, com uma concepção e representação de gênero que se coloca no Estado.

Para a realização deste trabalho, realizei um levantamento dos principais instrumentos internacionais que o Brasil é signatário e que remetem ao tráfico de mulheres, o que me possibilitou perceber o movimento muito difuso das categorias *mulher*, *mulheres*, *pessoas*, *ser humano* e *gênero*, que estão situadas no interior do discurso documental. Ao longo do século XX, há um aumento significativo do número de acordos internacionais, com uma centralidade na figura da mulher, numa perspectiva generalizante, euro e estadocêntrica.

Além disso, fiz um levantamento do conjunto de políticas públicas brasileiras de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres. Dentre elas, estão a *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (2006), o *I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (2008) e o *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (2013). Também, há a SPM/PR que desenvolve políticas de enfrentamento ao tráfico de mulheres.

Devido à amplitude, pois há feições e políticas públicas diferenciadas de tráfico, busquei problematizar, do ponto de vista sociológico, como o *gênero* se coloca nas ações direcionadas ao tráfico sexual de mulheres, a partir da experiência da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, por ser o principal organismo brasileiro que atua na defesa dos direitos das mulheres. Para tanto, selecionei diversos documentos da SPM/PR, entre os anos de 2004 a 2015, para análise. Desde o ano de 2004, a Secretaria coloca o tráfico na agenda do enfrentamento à violência contra a mulher.

A análise mostrou os limitados atravessamentos do *gênero* nas políticas brasileiras, ainda que este seja um dos eixos de diferenciação estruturador no discurso e no desenvolvimento das ações. O MJ é o organismo executor, sendo que a SPM/PR, ocupa uma posição desigual na relação de poder, no interior do Estado. Operadores da justiça são centrais no desenho das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico.

Historicamente, o debate político com relação ao enfrentamento ao tráfico possui uma focalização nas mulheres. Estas frequentemente têm sido alvo de políticas. A partir de 2006, com a *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, o foco do discurso se amplia com a noção de *pessoas*. A nova perspectiva adotada passa a reconhecer as múltiplas identidades no campo político do *gênero*, traz mecanismos participatórios de cidadania, bem

como a provisão do bem-estar e uma noção de *interseccionalidade* no discurso das políticas e na oferta dos serviços sociais.

No processo de coleta das entrevistas, junto aos organismos do governo federal obtive respostas formatadas, afinadas com o discurso oficial, em que se reproduziram os mesmos dados, estatísticas e ações descritas no material documental. O ponto em comum do discurso dos/das agentes entrevistados/as, é que compartilham das mesmas categorias de pensamento, de percepção e da realidade social que se convencionou chamar de *tráfico*, bem como a posição de cada entrevistado/a em defender a atribuição do seu organismo de atuação.

Apresento a tese de que o discurso e as ações desenvolvidas no enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres, especificamente as desenvolvidas pela SPM/PR, reproduz uma narrativa hegemônica internacional e nacional, da mulher traficada e enganada, como mostram os documentos e entrevistas, que representam um único modelo de mulher, numa perspectiva classista, étnico-racial e segundo parâmetros heteronormativos. As políticas apresentam-se com movimentos ambíguos, pois acampa o discurso do *gênero* e, ao mesmo tempo, reproduz um significado hegemônico. Ainda que se coloque a transversalidade do *gênero*, reforça uma construção *generificada* no feminino, tanto no plano do discurso, quanto no plano das ações concretas.

Mulher, mulheres, pessoas e gênero tornam-se, dentro dos documentos oficiais e no discurso de um organismo federal como a SPM/PR, unidades de referência para a construção das políticas públicas nacionais de enfrentamento ao tráfico. A todo tempo, estas categorias são movimentadas com diversas semânticas. Nessa produção de discurso de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres, há um *tráfico de gênero*, tomando de empréstimo as palavras de Costa (1998, p.130 e 131), visto que há usos e apropriações indiscriminados da categoria *gênero*. Assim, é reducionista considerar o *gênero* enquanto sinônimo de *mulher* ou enquanto uma categoria em que estuda somente a relação entre *homens e mulheres*, portanto defendo como uma categoria teórico-política, polissêmica, relacional e articulada com outras categorias da identidade.

As políticas de enfrentamento ao tráfico são desdobramentos da atuação dos movimentos sociais feministas e de mulheres pela construção de direitos diferenciados e pelo reconhecimento. No Brasil, o discurso antitráfico é construído no contexto do enfrentamento à violência, agenda histórica da SPM/PR e das lutas de mulheres. Reconhecem-se, no âmbito do Estado, as relações sociais profundamente patriarcais e as múltiplas expressões da violência, tanto física quanto simbólica. No discurso oficial, aparecem os demarcadores de diferenças, como os de raça, classe, etários, orientação sexual e nacionalidade.

As políticas públicas da SPM/PR mapeadas se mostram através de programas sociais, prestação de serviços públicos e capacitação de profissionais. Em geral, se colocam dentro das ações intersectoriais, com atuação de vários organismos do governo federal. A produção documental esboça de forma generalizante o conjunto e o teor das ações oficiais brasileiras de enfrentamento ao tráfico, legitimando o tráfico como um problema social. Ao mapear as ações, percebo o trabalho das diferentes instituições na construção das estratégias de enfrentamento ao tráfico. A gestação destas estratégias se constitui no âmbito dos projetos e programas de efetivação dos direitos das mulheres.

O tráfico é construído enquanto um problema, que afronta os Direitos Humanos, e como uma das expressões da violência contra as mulheres. Como respostas, o Estado Brasileiro, mediante a SPM/PR, MJ, SEDH e MTE ofertam serviços sociais diversificados no campo da prevenção, atendimento e proteção às mulheres. Considero que o enfoque de *gênero* é limitado nas ações, conforme o mapeamento realizado, ainda que se acionem os Direitos Humanos, a interseccionalidade (raça, classe e gênero) e a transversalidade.

As referidas políticas públicas, em toda a sua dinâmica - a construção da agenda, formulação, implementação e avaliação - não resultaram de atos neutros, mas de interesses em conflitos, sendo um processo racional, cujas relações de poder são marcadas por um processo de *generificação*, na qual a linha de ação da burocracia e do Estado leva em consideração uma perspectiva de feminismo e de *gênero*.

O *gênero* atravessa estas ações; o que destaco é que a visão de *gênero* não é neutra, está fundamentada numa linguagem de planejamento, respaldada por dados, projeções e distribuição de serviços sociais, como instrumentos mais comuns no enfrentamento ao tráfico. Considero a SPM/PR como um campo discursivo, no qual o desenho das políticas expressa construções e representações de gênero.

A construção do gênero ocorre através de várias tecnologias como o discurso institucional – no caso as políticas públicas – “com poder de controlar o campo do significado social e assim produzir, promover e implantar representações de gênero” (LAURETIS, p.228). As políticas funcionam como um lócus no qual o sexo é visto em termos biológicos e o gênero é associado à ideia de *mulher*. As políticas públicas funcionam como *dispositivos* produtores de *generificações*, logo, de representações de gênero.

As diferenças naturalizadas de gênero são (re) produzidas, construindo uma representação hegemônica sobre mulher e sobre o corpo feminino como lugar primário da sexualidade.

Nesse sentido, parto do pressuposto de que há uma continuidade discursiva nas políticas brasileiras voltadas ao *tráfico sexual de mulheres*, com a produção ideológica do sujeito sexuado, com o corpo com marcas de gênero e relações de poder que constroem a sexualidade das mulheres, instituindo e reproduzindo uma heterossexualidade compulsória e naturalizada (BUTLER, 2003, p.57). O que a política olha como vítima pode consistir num campo ideológico, pois os construtos heterossexistas circulam como lugar praticável de poder/discurso. A produção do gênero está associada ao sexo, visto como atributo biológico.

Percebo a lógica do *sistema sexo-gênero* sendo operada nas políticas de Estado, que pode ser visto como um sistema de representação que atribui significados a indivíduos dentro de uma sociedade (LAURETIS, 1994, p.212). As políticas são como um lócus no qual essas diferenças de gênero são (re)produzidas e naturalizadas. Dessa forma, observo um modelo discursivo hegemônico, por meio da qual os corpos, gêneros e desejos são naturalizados, num esquema de pensamento heterossexual.

As dinâmicas da sexualidade e da performatividade de gênero são construções discursivas fundamentadas na distribuição de poder na sociedade. A partir da desconstrução da dicotomia sexo/gênero, entende-se que a produção do sexo como natural se dá discursivamente, dentro de uma matriz binária que impõe modelos dados de existência corporal.

Assim, são sujeitos/sujeitas constituídos não apenas pela diferença sexual e sim por meio de códigos linguísticos e representações culturais, um sujeito *engendrado* não só nas experiências de relações de sexo, mas também nos de raça e classe (LAURETIS, 1994, p.208).

As políticas públicas não contemplam a experiência das mulheres em sua diversidade. Essa coletividade monolítica chamada *mulheres*, não abarca a ideia dos *outros/outras* heterogêneos/as. Assim, há limites conceituais e operativos, com implicações sobre a forma como as políticas públicas serão conduzidas, produzindo uma política essencialista. Ainda que haja a concepção de *mulheres* no plural, isso pode expressar uma essencialização de um sujeito político e não um questionamento sobre o sistema de relações de poder que estruturam a desigualdade e a exclusão. A categoria *mulheres*, mesmo no plural, pode se ancorar numa ideia definida e unificadora que não contempla as diferenças entre elas.

Há uma essencialização de uma materialidade coletiva. Para avançar, há uma necessidade no complexo exercício de uma des-essencialização dos sujeitos *mulheres*. Há *traficadas* sim e que precisam da intervenção do Estado através das políticas públicas. Não posso negar a existência de situações de exploração sexual. A problematização está em

compreender os fundamentos destas políticas públicas, visto que em vez de sanar, podem perpetuar a questão.

Ao mesmo tempo em que a política pública é atravessada por formulações de *gênero, classe e raça*, englobando a questão dos *direitos humanos* e do *enfrentamento à violência*, os fundamentos dessas políticas são androcêntricos. Justifico, pois observo que a efetivação de grande parte das ações cabe ao Ministério da Justiça e a Polícia Federal, organismos estatais com centralidade e lugar privilegiado no discurso e de destaque na publicização das ações, bem como na produção das políticas de enfrentamento ao tráfico no Brasil. No campo de poder institucional, a SPM/PR ocupa um lugar secundarizado e que confronta com outros organismos, mostrando que não há uma visão única dentro do Estado, há múltiplas vozes em concorrência, embora tudo pareça harmônico.

As políticas são construídas num contexto que incorpora vozes femininas, mas com sujeitos hegemônicos posicionados na dinâmica das relações saber/poder, em que nesses espaços a linguagem do *gênero* apresenta-se de forma limitada no discurso evocado pelo *Ministério da Justiça e Polícia Federal*, revelando que há tensões e silenciamentos, bem como dificuldades com interlocutores/as, a exemplo de movimento de mulheres profissionais do sexo que se recusam a adotar as categorias oficiais como *tráfico e exploração*. Assim, o trânsito da SPM/PR, tem traços de ambiguidades que limitam, no contexto da efetivação das políticas públicas, a participação de vozes polifônicas.

Como exposto, reitero que as políticas públicas são construções discursivas modernas que se fundamentam em teorias e conhecimentos no campo da gestão pública e em processos de burocratização que são profundamente políticos. Dessa forma, comungo da tese de que as políticas estudadas são marcadamente *generificadas* no feminino, podendo alcançar sujeitas vulneráveis, mas por outro lado, podem não desestabilizar estruturas de poder patriarcais, nem transgredir paradigmas binários do universo social.

Argumento que toda política pública pode fazer movimentos de essencialização, reificando os/as sujeitos/sujeitas, os/as quais são alvos das ações. O material empírico analisado apresenta concepções, diretrizes e ações realizadas, em que as sujeitas das políticas apresentam características específicas. As políticas estudadas neste trabalho essencializam na medida em que reiteram um modelo de mulher, alvo de suas ações: mulher mulata/negra, pobre, que segue uma lógica heteronormativa. O processo de categorização social naturaliza grupos sociais ou sujeitos/sujeitas, isto é, como se estes/estas tivessem qualidades reais definidas que se aplicam aos domínios do gênero, raça e geração.

No conjunto das políticas mapeadas, observo que os sentidos do *gênero* apresentam deslizamentos; questões sobre outras expressões de gênero, por exemplo, não são referenciadas em profundidade. No caso da SPM/PR, a discussão do *gênero* está associada à mulher/mulheres; mesmo nessa pluralidade, deixa velado o debate sobre mulheres *trans* e lésbicas.

Kempadoo (2005) e Blachette e Silva (2010, p.326 - 328) alertam sobre os efeitos colaterais antidemocráticos e anticonstitucionais que narrativas hegemônicas sobre *gênero* e *classe* podem gerar na luta antitráfico. Na prática, muitos países violam os direitos humanos, embora afirmem que seguem o *Protocolo de Palermo*. As leituras críticas sobre o *Protocolo* apontam a falta de harmonização desse mecanismo internacional com a legislação nacional, bem como os limites do conceito de tráfico, além de questionarem o que se considera como situação de vulnerabilidade, a exploração sexual de outrem e outras formas de exploração sexual (PISCITELLI, 2004).

Além disso, a participação dos/das sujeitos/sujeitas, com seu poder de fala e presença, nos rumos da *Política Nacional*, precisa ser questionada. Grupos considerados como *vulneráveis*, como movimentos das trabalhadoras do sexo e transgêneros, em sua diversidade, tem uma participação tímida; quem participa ativamente são os organismos executores das políticas públicas no Brasil, que até 2014, eram: 7 representantes do governo federal (Ministério da Justiça; Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome); 7 representantes de organizações da sociedade civil e especialistas em enfrentamento ao tráfico de pessoas; 1 representante indicado pelos Núcleos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante formalmente constituídos; 1 representante indicado pelos comitês estaduais e do Distrito Federal de enfrentamento ao tráfico de pessoas; e 1 representante de cada um dos seguintes colegiados: Conselho Nacional de Assistência Social; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Comissão Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; Conselho Nacional de Imigração; Conselho Nacional de Saúde; Conselho Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Turismo; e Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais¹¹⁷. As vozes das mulheres na construção das políticas de

¹¹⁷ <http://www.justica.gov.br/noticias/mj-empossa-membros-do-conatrap-e-lanca-livro-sobre-traffic-de-pessoas-1>

tráfico, assim como a escuta das suas falas, não podem ser desconsideradas; o que é questionável é a influência real na condução das políticas públicas de enfrentamento.

Concordando com Blanchette e Silva (2010, p.356 - 357), é cabível afirmar que há um consenso hegemônico entre esses agentes, pois existe uma preocupação seletiva com os Direitos Humanos, que reproduz uma postura estatal patriarcal e classista nas políticas de enfrentamento.

Outro ponto se refere aos problemas nas pesquisas em torno da definição sobre o que seja tráfico e sobre os casos que têm sido levantados e analisados, se são realmente configurados como tráfico. Há a produção de um pânico moral, visto que o que se denomina como tráfico de mulheres no Brasil, em vários estudos e pesquisas, se refere às pessoas que foram trabalhar por livre e espontânea vontade no mercado do sexo (BLANCHETTE E SILVA, 2010).

Da mesma forma, na lei 13.344/2016, o *gênero* é colocado no plano do discurso, de forma generalizante, além de reproduzir uma representação hegemônica. A lei anti-tráfico é o instrumento penal mais recente que contempla a prevenção, repressão e punição ao tráfico interno e internacional de pessoas e medidas de proteção às vítimas, bem como confiscação de bens, objetos de valor, dinheiro e propriedades adquiridas com a atividade de exploração.

No fechamento da escrita desta tese, a SPM/PR perde seu caráter de ministério, com a reforma ministerial do Governo Michel Temer (Medida Provisória nº 72/2016). A SPM/PR passa a ser vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania na condição de Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2016). Penso que tal reforma limita ainda mais ações mais profundas na perspectiva relacional do *gênero*.

Acredito que a opção de realizar este trabalho na perspectiva do discurso do Estado, se constituiu uma possibilidade metodológica para estudar a lógica oficial e as experiências de diferentes agentes e organismos na construção das políticas. Há uma demanda de pesquisas, no campo das políticas públicas, em analisar os serviços de assistência, proteção e atendimento às vítimas de tráfico. Outra lacuna na produção de conhecimento está em problematizar quem são e o que pensam estas mulheres, assim como o acompanhamento das ações de cada organismo do Estado.

Este trabalho está em construção, com uma análise das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres a partir das lentes dos estudos feministas e de gênero. Espero que contribua para se problematizar os fundamentos das diferenças e desigualdades de gênero produzidas nas relações sociais e que tem impacto nas políticas públicas; que o trabalho contribua para a construção de políticas públicas polifônicas, que

incorporem outras vozes em todas as suas fases, que vai desde a construção da agenda, a formulação, implementação e avaliação.

Igualmente, é preciso fazer um trabalho crítico no campo epistemológico do *gênero*, pensando novos caminhos e revisões de conceitos, até mesmo da categoria, não no sentido de abandoná-la, mas no sentido de construção de uma abordagem totalizadora que não anule as diferenças. Nesta tensão, que se produzam teorias e políticas públicas que incorporem articulada e horizontalmente os domínios da classe, raça, nacionalidade e outros demarcadores da diferença. A tese encaminha que o *gênero* transcende uma visão de gestão centrada na mulher, mas é uma perspectiva relacional em seu aparato conceitual, teórico e operacional.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hidelbrando; SILVA, G.E.do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ADELMAN, Miriam. **A voz e a escuta: Encontros e Desencontros entre a teoria feminista e a sociologia contemporânea**. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2009.

ÁLVAREZ, Sonia E. **Em Qué Estado está el feminismo? Reflexiones teóricas y perspectivas comparativas**. Estudios Latinoamericanos, nueva época, años VI y VII, núm.12-13. Julio-diciembre de 199/enero-juniodel2000.

BACHELARD, Gaston. **A Formação do Espírito Científico**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As consequências humanas**. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BLANCHETTE, Thaddeus Gregory e SILVA, Ana Paula da. **Mulheres vulneráveis, mulheres más: uma análise antropológica de narrativas hegemônicas sobre o tráfico de pessoas no Brasil**. In: FERREIRA, Ademir Paceli. A Experiência Migrante: entre deslocamentos e reconstruções (et al.). Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

BRAH, Avtar. **Diferença, Diversidade, Diferenciação**. Cadernos Pagu (26), janeiro-junho de 2006: pp.329-376.

BRASIL. <http://www.spm.gov.br/>>. Acesso em:20.jun.2015.

BRASIL. **Tratados assinados e/ou ratificados pelo Brasil**. Ministério da Justiça. s/d.

BRASIL. <http://www.justica.gov.br/>. Acesso em 2016.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 2ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero Limitada, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BUTLER, Judith. **Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CRENSHAW, Kimbelé. **Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial relativos ao gênero**. University of California. Los Angeles. ESTUDOS FEMINISTAS 171 1/2002.

DYE, Thomas R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In: HEIDERMAN, Francisco G; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UNB, 2009.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e Políticas Públicas**. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 12(1): 360, jan./abr.2004.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. **As pesquisas denominadas “estado da arte”**. *Educação & Sociedade*, ano XXIII, no 79, Agosto/2002.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; e FIGUEIREDO, Marcus Faria. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, nº 15, 1986.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, Brasil, 1996.

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade I: a vontade de saber**. 7.ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e Identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

GOLDMAN, Emma. **Tráfico de Mulheres**. *Cadernos Pagu* (37), julho-dezembro de 2011: 247-262.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução Tomás Tadeu da Silva, Guacira Lopes Louro. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2011.

KEMPADOO, Kamala. **Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres**. *Cadernos Pagu* (25). Campinas: São Paulo: Núcleo de Estudos de Gênero, Pagu/Unicamp, jul./dez. 2005, p.55-78.

LAMAS, Marta. **Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género**. *Papeles de Población*, vol.5, núm.21, julio-septiembre, 1999, p.147-178. Universidade Autónoma del Mexico, Toluca, México.

LAURETIS, Teresa de. **A Tecnologia do Gênero**. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque (Org.). *Tendências e Impasses: O Feminismo como Crítica da Cultura*. Rio de Janeiro: Ed.Rocco, 1994.

LEAL, Maria Lúcia P. e LEAL, Maria de Fátima P. **Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: uma questão possível?** In: Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: SNJ, 2008.

LEAL, Maria Lúcia P. e LEAL, Maria de Fátima P. **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil**. Brasília: PESTRAF/ CECRIA, 2002.

LEAL, Maria Lúcia P. e LEAL, Maria de Fátima P. **tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual e comercial no Brasil. Realidade e Desafios**. S/d.

LENOIR, Remi. Objeto Sociológico e problema social. In: CHAMPAGNE, P. (Org.). In: _____. **Iniciação à prática Sociológica**. Petrópolis: Vozes, 1998.

LIMA, Thiago Pereira. **Gênero e Poder: Um estudo sobre a Comunidade Evangélica Sara Nossa Terra (dissertação de mestrado)**. Universidade Federal do Maranhão. São Luís: 2010.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A Política Pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

MARIANO, Ricardo. **Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

MAYORGA, Claudia. **Cruzando fronteiras. Prostituição e imigração**. Cadernos pagu (37), julho-dezembro de 2011: 323-355.

MEAD, Margaret. **Sexo e temperamento**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999.

MIGNOLO, Walter D. Os esplendores e as misérias da “ciência”: colonialidade geopolítica, geopolítica do conhecimento e pluri-versalidade epistêmica. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MIGUEL, Luís Felipe. **Feminismo e Política**. In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

MILL, Stuart. **A sujeição das mulheres**. Texto integral. Tradução de Débora Ginza. Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal - 39. São Paulo: Editora Escola, 2006.

MISKOLCI, Richard. **A Teoria Queer e a Sociologia: o desafio de uma analítica da normalização**. DOSSIÊ Sociologias, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009, p. 150-182.

MOORE, Henrietta. 2000. **Fantasia de poder e fantasia de identidade: gênero, raça e violência**. Cadernos Pagu (14), p.13-44.

MOSER, Caroline O. N. Planificación de Género em el Tercer Mundo: Enfrentando las Necesidades Practicas y Estratégicas de Género, in GUZMAN, V, PORTOCARRERO, P.

&VARGAS, V. **Una Nueva Lectura: Genero em elDesarrollo.** Lima, Entre Mujeres/Flora Tristán, 1991.

OLIVEIRA, Pedro Américo de; PAIVA, Leila. **Do tráfico para o trabalho forçado a caminhada para o trabalho decente.** In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. 2ª ed. Brasília: SNJ, 2008.

PAPA, Fernanda de Carvalho. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – Percursos de uma pré-política.** 2012. 177 f.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil.** Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

PISCITELLI, Adriana. **Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras.** Sociedade e Cultura, v.11, n.2. jul./dez. 2008, p.263 a 274.

PISCITELLI, Adriana. **Sujeição ou subversão? migrantes brasileiras na indústria do sexo na Espanha.** História & Perspectivas, Universidade Federal de Uberlândia, nº 35, ago./dez. 2006.

_____. **Emigração e Tráfico: um debate.** In: FERREIRA, Ademir Paceli. A Experiência Migrante: entre deslocamentos e reconstruções et al. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PISCITELLI, Adriana; VASCONCELOS, Márcia. **DOSSIÊ: Gênero no Tráfico de Pessoas.** In: CADERNOS PAGU. Ano 2008, Julho – Dezembro. Revista Semestral do Núcleo de Estudos e Gênero – Cadernos pagu (31), julho-dezembro de 2008:9-28.

PISCITELLI, Adriana. Entre a praia de Iracema e a União Europeia: turismo sexual internacional e migração feminina. In: PISCITELLI, Adriana; GREGORI, Filomena; e CARRARA, Sérgio (orgs.). **Sexualidade e saberes: convenções e fronteiras.** Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder e classificação social.** In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. Epistemologias do Sul. São Paulo: Cortez, 2010.

RAMALHO, Maria Irene. **A sogra de Rute ou intersexualidades.** In: _____.A globalização e as Ciências Sociais. SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

RICH, Adrienne. **Heterossexualidade compulsória e existência lésbica.** In: _____.www.cchla.ufrn.br/bagoas/v04n05art01_rich.pdf. Bagoas, n.5, 2010.p.17 - 44.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos, s.n.t. (mimeo.)**

SANTOS, Boaventura de. **Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos**. São Paulo: Editora Cortez, 2013.

SANTOS, Boaventura de; e MENESES, Maria Paula (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. **Tráfico de Mulheres; Política Nacional de Enfrentamento**. Brasília, 2011.

SCANDOLA, Estela Márcia. **Fundamentos Ideopolíticos dos Planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de Portugal e do Brasil à Luz do Serviço Social**. Instituto Universitário de Lisboa. Escola de Sociologia e Políticas Públicas. Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Dezembro de 2015.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. In:_____.**Educação e Realidade**: Mulher e Educação, vol.15, nº2, jul./dez. 1990.

_____. **Prefácio a Gender and Politics of History**. In: Cadernos Pagu (3). 1994: p.11-27.

SILVA, Maria Ozanira da Silva et al. **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora, São Luís-MA; GAEP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de políticas direcionadas à Pobreza), 2008.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez 2006, p.20-45.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **A agenda e as agendas no Brasil**. Cronos, Natal-RN, v.7, n.1, P. 79-101, jan./jun, 2006.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Traduzido por ALMEIDA, Sandra Regina Goulart; FEITOSA, Marcos Pereira; FEITOSA, André Pereira. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

TORRES, Iracildes Caldas; OLIVEIRA, Marcia Maria de. **Tráfico de Mulheres na Amazônia**. Florianópolis: Ed. Mulheres, 2012.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da Modernidade**. 9.ed. Petrópolis, RJ: vozes, 2009.

TOURAINÉ, Alain. **O mundo das mulheres**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

WILLIAMS, James. **Pós-estruturalismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL. **Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP**. PRESIDÊNCIA DA

REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 5.948 de 26 de Outubro de 2006.

BRASIL. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6061-15-marco-2007-552133-normaatualizada-pe.html>. Acesso em 20 de Julho de 2016.

BRASIL. **Jornadas Transatlânticas: Uma pesquisa exploratória sobre tráfico de seres humanos do Brasil para Itália e Portugal**. UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação. Ministério da Justiça / Brasília, 2011.

BRASIL. **Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2008.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. **II Plano Nacional de Enfrentamento ao tráfico de pessoas**. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Anais**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. 164 p. (Série Documentos) 1.

Brasil. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. 114 p.: il.

BRASIL. Presidência da República Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**, s/d. 24p.

BRASIL. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. **Tráfico de Mulheres; Política Nacional de Enfrentamento**. Brasília, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – Relatório de Implementação – 2005**. Brasília: 2006, 116p.

Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. 2ª Reimpressão. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. 236 p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **3º Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero – Redações e artigos científicos vencedores**. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Presidência da República. **BALANÇO SEMESTRAL. Janeiro a Junho/2013**. Outubro de 2013.

BRASIL. **Balço 2014. Ligue 180: Central de Atendimento à Mulher.** Secretaria de Políticas para as Mulheres. Presidência da República – PR, 2015.

BRASIL. **Balço Das ações 2003/2005: Governo Federal no enfrentamento à violência contra a mulher.** Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres:Brasília, 2005.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Mulheres: Diálogos sobre Segurança Pública: Uma contribuição à 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública** / editado por Aparecida Gonçalves, Ane Rosenir Teixeira da Cruz; organização Carolina Marra – Brasília: SPM, 2009.

PENTEADO, Claudio Camargo; FORTUNATO, Ivan. **MÍDIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: Possíveis campos exploratórios.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 30 n° 87 fevereiro/2015.

PIMENTEL, Silvia. **Experiências e Desafios: Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW/ONU) - relatório bienal de minha participação.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. 92p. (Série Documentos).

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 – Protocolo de Palermo. In: www.unodc.org/brazil. Acesso em 10 de Fevereiro de 2012.

BRASIL. **Norma Técnica de Uniformização: Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Presidência da República, 2006.

BRASIL. **Mulheres em Pauta: Retrospectiva 2008.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Presidência da República, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. 260p. (Série Documentos).

BRASIL. **Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher.** Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Brasília, 2007.

BRASIL. **Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.** Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. – Brasília: Presidência da República, 2010. 52 p. : il. – (Enfrentamento à violência contra as mulheres ; v. 2).

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **VI Relatório Nacional Brasileiro — Convenção pela Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres - CEDAW/Organizações das Nações Unidas.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. 98p. — (Série Documentos).

BRASIL. **NORMA TÉCNICA DE PADRONIZAÇÃO. DELEGACIAS ESPECIALIZADAS DE ATENDIMENTO À MULHER – DEAMS.** SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Brasília, 2006.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Presidência da República. **Retrospectivas.** Brasília, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Relatório Final de Implementação: I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – 2005 - 2007.** Brasília: SPM, 2009.

BRASIL. **Relatório sobre violência homofóbica no Brasil.** Secretaria de Direitos Humanos, 2012.

BRASIL. **Rumos para Cairo mais 20: compromissos do governo brasileiro com a Plataforma da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2010.

BRASIL. **NORMA TÉCNICA DE PADRONIZAÇÃO DAS DELEGACIAS ESPECIALIZADAS DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES - DEAMs.** EDIÇÃO ATUALIZADA – 2010. Secretaria de Políticas para as Mulheres/Presidência da República Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça. UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Brasília, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Fórum de Mulheres do IBSA. Pensando uma estrutura macroeconômica inclusiva:** uma abordagem feminista sul-sul. Elizabeth Saar (Coordenadora); traduzido por Jill Haring, Liana Mattos de Mello; revisão de português por Lúcia Santalices. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010.

BRASIL. **Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011.** Escritório contra Drogas e Crimes das Nações Unidas. SNJ. MJ. Brasil, 2015.

Taquette, Stella (Org.). Taquette, Stella etalii. **Mulher adolescente/jovem em situação de violência.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Roteiro de entrevista com a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República - SPM/PR

1 Dados de identificação

- Nome:
- Idade:
- Local de Nascimento:
- Formação:
concluído () em curso ()
- Experiência anterior com atividades ou estudos relacionados ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial ao tráfico de mulheres? Onde?

2 Dados referentes à sua formação

Faça um breve relato sobre sua formação, dados familiares, o que julgar importante para compreensão de sua trajetória e envolvimento com a temática do tráfico de pessoas, em especial ao tráfico de mulheres. Descreva a sua trajetória na Secretaria da Mulher do Governo Federal.

3 Quando a discussão sobre tráfico de mulheres entra na pauta da Secretaria?

4 Como se deu a participação da SPM/PR na construção da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e nos *Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*?

5 Quais as iniciativas da SPM/PR no enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial ao tráfico de mulheres para fins sexuais?

6 Que articulações são construídas com outros países no trato à questão? Cite-as. Comente.

7 Que articulações são construídas com outros organismos do Estado (outras Secretarias, Ministérios, Polícia Federal...)?

8 Há ações específicas que têm sido desenvolvidas para outras populações:

a) Crianças e adolescentes? b) Trans? c) Homens?

9 O que tem sido feito no atendimento às consideradas vítimas, levando em consideração os eixos prevenção, repressão e atenção?

10 Quais as dificuldades de implementação da (s) política pública (s) com foco nas mulheres?

11 Qual a compreensão de *gênero* (em especial no enfrentamento ao tráfico de mulheres) da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República?

De que forma a SPM/PR atende mulheres em situação de tráfico? Como se dá esse atendimento?

APÊNDICE 2 - Transcrição da entrevista realizada com Elisa Colares, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República - SPM/PR

Eliza Colares - 30 anos, atua na SPM/PR, desde agosto do ano passado, 2013, vai completar um ano. Fez Ciência Política na graduação, Mestrado em Sociologia. Nunca trabalhou nesse período com gênero, mas com formação de valores políticos de crianças, trabalhou como Pesquisadora do IPEA, Poder Judiciário, gestão judiciária, acesso à Justiça, há três anos, mas sem o recorte específico de gênero. Trabalhou no CNJ, como pesquisadora com pesquisas na temática criminal e cível, nenhuma especificamente com recorte de gênero. Passou no concurso de Analisa de Políticas Sociais. Definida pelo Ministério do Planejamento para ir para a SPM.

A Secretaria de Políticas para as Mulheres é uma secretaria ligada diretamente à Presidência da República. A Presidência tem várias secretarias especiais, a SPM é uma delas, assim como a SEDH, a SEPPIR, a Secretaria executiva, mas com status de ministério. A SPM é basicamente dividida em além da Secretaria Executiva, que todo Ministério tem, ela tem 3 Secretarias temáticas que são: Secretaria de Violência; Secretaria de Ações Temáticas; Secretaria de Autonomia Econômica, Secretaria da Mulher;

A Secretaria de Violência, onde nós estamos tem 3 coordenações que é a Coordenação do 180; a Coordenação da Rede de Enfrentamento à Violência, e a nossa que é Acesso à Justiça. Existe uma empresa terceirizada para funcionar este serviço. Mas o Ligue 180, organiza, faz a capacitação dos atendimentos, faz a análise dos dados, monitora.

A Rede monitora toda a rede de violência contra a Mulher nos Estados e Municípios. Então, todos os Centros de Referência, Casas Abrigo, onde tem Delegacia Especializada, onde tem Promotoria especializada, tem Defensoria. Além disso, aqui dentro entra o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra à Mulher que foi feito em 2006, que todos os Estados assinaram, alguns repactuaram e nesse pacto existem eixos de enfrentamento à violência contra à mulher. Então, eles monitoram como tá a implementação do Pacto nos Estados. Então é bem a articulação mesmo onde a política acontece, de enfrentamento à violência contra à mulher.

E acesso à justiça é tudo que for relacionado à implementação de enfrentamento à violência só que articulando com o sistema de justiça e a gente aqui o sistema de justiça de uma forma ampla, então Defensoria entra, Ministério Público, o próprio Judiciário, e aí em algum momento também as Delegacias, apesar das Delegacias estejam dentro da Rede mais do que do acesso à Justiça, como ela é a porta de entrada de um inquérito, etc. a gente também lida com isso.

E aí que no acesso à Justiça a gente tem diversas temáticas: a primeira delas é a Lei Maria da Penha que no enfrentamento à violência contra à Mulher, a implementação é importante, então a gente tem uma série de ações dentro da Lei Maria da Penha: Campanha Compromisso e Atitude; a articulação com 9 órgãos do sistema de Justiça, etc. A gente tem o tráfico de mulheres, as mulheres em situação de prisão e temos internacionais também, tanto por conta de acordos que a SPM faz pra enfrentamento à violência tanto também como os casos que vão pro Tribunal Internacional de Violência contra a Mulher e que o Estado Brasileiro é responsável por responder como o próprio caso da Maria da Penha.

A gente transita aqui. A nossa equipe é pequena, então, eu, por exemplo, já estive em todas as temáticas. Eu, por exemplo, estou com Maria da Penha e tráfico, mas assim, até semana passada eu estava com mulheres em situação de prisão. Até porque muitos casos, as parcerias são muito similares, Ministério da Justiça sempre tá tangenciando nossas temáticas, o próprio Judiciário que é o CNJ, o próprio Ministério Público que é o MP, como os parceiros são próximos é bem comum a gente transitar mesmo apesar de ter um foco específico.

Com relação ao tráfico, então a SPM desde o surgimento da Política Nacional em 2006, ela é, ela coordena junto com o Ministério da Justiça e desde então também a Secretaria de Direitos Humanos, a SEDH para criar e implementar a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico. Eu vou conseguir falar pra você mais assim, essa trajetória bem an-passan até ano passado né, que eu sei como histórico, não como tendo presenciado e estado nas reuniões. Aí, do ano passado para cá, eu consigo te dizer com mais propriedade o que tá acontecendo. Então, em 2006, surgiu o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Esse foi um plano articulado entre os Ministérios e tudo mais se ele foi implementado. Só que no II Plano, houve um volume muito maior de participação social para construção do plano e também ampliou-se bastante o leque de parcerias para construção do II Plano. Então, o II Plano, ele, uma coisa que é importante saber, é que ele é fruto de existir essa coordenação tripartite que tá nesse decreto né, que funda a Coordenação Tripartite. E essa Coordenação tripartite é MJ, SEDH e SPM. E quando a gente fala de MJ, o MJ é enorme e gente tem diversas diretorias lá dentro e em especial a Secretaria Nacional de Justiça, a SNJ, que é, vamos dizer assim, centraliza mesmo a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico hoje, até porque eles são responsáveis por coordenar o núcleo, os núcleos e postos de enfrentamento ao tráfico de pessoas nos Estados né.

Aí, além da Coordenação tripartite, de 2013, também se criou o CONATRAP que é, o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Ele é composto equitativamente de sociedade civil e governo e ele é também responsável pelo monitoramento e implementação do II PNETP e ele é fruto também da construção, junto à sociedade civil, do próprio plano.

- Entrevistador: Aqui da SPM, quem faz parte da CONATRAP?

Sou Eu e Aline. Aline como titular, ela é Coordenadora do Acesso à Justiça e eu como suplente.

- Entrevistador: As reuniões acontecem quando?

São de três em três meses. E aí a última desse ano já aconteceu, foi em outubro.

Esse II Plano ele veio com uma forma de, veio estruturar como uma forma muito mais concreta e muito mais gerenciável. Tem 115 metas, se divide em 4 linhas operativas. A gente tem linha operativa de margo regulatório, a de políticas públicas em si (construção da rede, implementação da rede, etc.), a linha operativas de capacitação e a de gestão de informação. São as 4 linhas operativas. E aí dentro delas tem uma distribuição não equitativa de metas né, porque algumas precisavam se avançar, mas ,tem mais coisas a serem feitas. Dessas 115 metas, 16 a SPM está como líder ou co-líder, o que significa que nestas 16 a SPM realmente executa alguma coisa, a ponto de conseguir monitorar um indicador de progresso, um indicador de resultado. Todas as outras são divididas entre todos os outros parceiros do Grupo Interministerial. Então a gente tem a Coordenação Tripartite que é responsável por coordenar

o Plano, a implementação do Plano. A gente tem o CONTARAP que aí tem representantes de vários órgãos do governo e da sociedade civil e a gente tem o grupo interministerial. O grupo interministerial ele é maior, senão me engana somam 31 órgãos. Todo mundo que de alguma forma tangencia o PNETEP, que é o Plano né. Então, todas as metas e ações que a gente precisa implementar, todas elas, o que tiver de órgão que pode implementar ou órgão que pode subsidiar um outro órgão pra implementar, esses órgãos todos estão no Grupo Interministerial. Então, a gente tem reunião do grupo interministerial, são 4 por ano, pra gente monitorar como estão as ações. Todos estes órgãos prestam informações, então 4 vezes ao ano, pra dizer como está o projeto de cada uma das metas que eles são responsáveis, né. O órgão que mais tem sob sua responsabilidade é o Ministério da Justiça, pela SNJ, senão me engano são 31 metas. Os demais se desdobram sobre as outras metas né. Então assim, dessas 16 metas que a SPM é líder ou co-líder, 3 por exemplo, a SPM não atuaria diretamente, por exemplo, a capacitação dos servidores do SUAS do Sistema de Assistência Social. Não está sob nossa responsabilidade, não é de nossa alçada, mas a gente junto ao Ministério de Desenvolvimento social, a gente é responsável por pensar nessas capacitações.

Existem metas que a SPM em si não implementa, por conta da sua alçada mesmo. E então, resumindo o que seriam essas 16 metas da SPM, elas são basicamente, inclusive surgiu no Plano Nacional e depois incorporado também no Programa “Mulher sem Violência”. O Programa foi criado no ano passado em 2013 e ele tem uma série de eixos, um dos eixos do Programa é a construção e reforma do Centro de Fronteira.

Os Centros de Fronteiras que estão pensados são 10, sendo que 3 de alguma forma ou já existiram, ou enfim, teve alguma estrutura e algum funcionamento que pode ser melhorado ou aperfeiçoado para virar um Centro de Fronteira e outros 7 que não tem, nunca tiveram nenhum instrumento específico de atendimento à mulher, né. E tem no Norte, tem aqui no Centro Oeste no Mato Grosso do Sul e no Sul.

As metas da SPM: Elas são basicamente: Programa Mulheres Sem Violência: um dos eixos é a construção e reformas dos Centros de Fronteiras: dez centros, três existiram, sete nunca tiveram instrumentos específicos de atendimento à mulher.

No Sul, tanto em termos de aparelhos quanto em fluxo de fronteiras é realmente maior, por isso tem a concentração um pouco maior de centros de fronteiras hoje.

A gente precisa articular a criação dos nossos serviços de núcleos e postos, no caso centros de fronteiras. Então é importante a gente tentar pensar como pode ser a intercessão no mesmo município ou no município pequeno que tem esses dois serviços, como é que poderia funcionar o fluxo entre eles, se é interessante a gente ter os dois serviços ou se é interessante deslocar um desses serviços que não foi criado ou o que foi criado e deixar onde está, mas prum município também de fronteira, mas que tá menos atingido pelo serviço de enfrentamento ao tráfico;

Mas ao mesmo tempo a gente tem uma questão que é: os núcleos e postos de enfrentamento ao tráfico de pessoas não necessariamente e, na verdade, apesar da gente ter inserido na matriz e etc, mas não é a finalidade maior desses núcleos e postos o atendimento à violência contra a mulher; então, no caso dos centros de fronteiras, eles estão ocupados no enfrentamento à violência ao Tráfico de Mulheres como também as outras questões de violência contra a mulher que não perpassam necessariamente pelo tráfico. A gente tem que conseguir articular

essas coisas a ponto de não prejudicar a nossa política e também não prejudicar a política de enfrentamento ao tráfico.

São vários os elementos de vulnerabilidade que permitem a pessoa estar mais suscetível a entrar numa situação de tráfico. A vulnerabilidade é um ponto crucial para isso, né. É a violência contra a mulher é um ponto de vulnerabilidade, né. Então, a gente precisa tá atento prá retirar estas mulheres de um ciclo de violência já no lugar onde elas estão para que elas também não estejam vulneráveis a querer sair dali, topar qualquer proposta e com isso acabar sendo traficadas também né, porque elas estão mais vulneráveis, mais suscetíveis.

No caso dos nossos centros de atendimento, precisam estar mais ainda sensibilizados com esta questão do tráfico, porque sabem que ali, principalmente, por tá num local propício para essa abordagem do tráfico, essas mulheres não tarem suscetíveis a isso, querendo sair de casa, a qualquer custo, por qualquer proposta e acabam achando que é uma proposta de trabalho, uma proposta séria e acabam sendo traficadas, né.

Nem todas as mulheres traficadas têm um histórico de violência e nem todas as mulheres tem um histórico de violência estão suscetíveis de serem traficadas. Existe uma intercessão, um momento que isso pode acontecer. Então, a gente precisa tá bem atento a isso no atendimento especializado.

Dentro da Política Nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas, uma das grandes ações nossas são essas: tanto implementar os centros de fronteiras que não existem que são sete, quanto fazer com que esses três que já existiram de alguma forma, não como centro de fronteiras, mas como centro de atendimento especializado, fazer com que eles sejam aperfeiçoados, eles retornem. O grande desafio que a gente tem é o seguinte: no governo federal tem certas limitações sobre o que pode ser feito para implementar isso. A condição de uma estrutura pode ser feita via convênio com governo federal no caso então dentro do Programa Mulheres sem Violência; essa questão fica muito mais tranquila porque se precisa passar por um edital.

Um ponto chave é: o Governo Federal não pode avançar com recursos humanos. Os recursos humanos têm que ser do Estado e do município. O nosso grande gargalo é esse. Os Estados e municípios normalmente onde têm uma fronteira, pra gente, não são municípios com muita renda. Os Estados também têm várias prioridades. As prioridades daquele município nem sempre tá consoante... E você conseguir profissionais especializados em Assistência Social, atendimento psicológico e que estejam dispostos a trabalhar nestes municípios é um grande desafio.

A gente já teve experiência em que o Centro de Referência foi montado, a equipe foi estruturada e durante o Convênio...

Outro ponto sensível de implementação é com relação ao Ligue 180. A ideia é ampliar para países de língua inglesa e espanhola. Ampliação dos países, fornecimento de dados constantes, específicos sobre tráfico, informações sobre de onde vem a denúncia do tráfico; se o tráfico é para fins de exploração sexual, para fins de adoção, se esse tráfico - aí é um questão importante também - agente não fala só do tráfico internacional, mas do interno também. E, além disso, uma outra questão: o Ligue 180 era uma grande central de atendimento à mulher, mas ele não tinha a possibilidade de encaminhar denúncias. Existia a orientação de que as mulheres teriam que procurar, o que ela teria que levar de informação para esse serviço, etc.. quais eram seus direitos, o que poderia acontecer com ela denunciando,

etc... Mas a partir desse ano, por conta do Programa Mulher sem violência, o Ligue 180 foi ampliado pra também encaminhar denúncias. Se a mulher não tiver numa situação de urgência ou emergência, ou seja, em que ela precisa de uma ambulância, se ela não estiver na situação, ela pode ligar no Ligue 180 e dali iniciar sua denúncia sem precisar se deslocar numa delegacia só dando as informações necessárias e a denúncia vai direto para as Secretaria de Segurança Pública que ela estiver falando e dali então se inicia a denúncia ao Ministério Público. Alguns estados estão em implementação, porque a gente tem que fazer essa articulação com a Secretaria de Segurança Pública de cada Estado.

A gente precisa saber separar do que disso é tráfico, do que é disso é exploração, do que disso é prostituição...

A ideia é construir como eu te falei, ampliar para mais 13 países de língua inglesa e espanhola, e aí entrariam países da América Latina e Estados Unidos, né. Mas por enquanto, tudo em negociação e tudo incipiente por conta disso: precisa tanto de um acordo internacional quanto também as empresas de telefonia, enfim... não é uma coisa muito rápida de ser resolvida. Agora, por conta do Centro de Fronteira estão sendo construídos memorando de entendimento com os países da fronteira direta do Brasil. Então, um que já existe, que já tá consolidado, inclusive estão sendo construídos protocolos para o atendimento integrado, é com a Venezuela, é... e aí também na tríplice fronteira também vai ser feito um memorando de entendimento específico e aí dentro dessa visão internacional existem a REMAN, que é a Reunião de Ministras e Altas autoridades do Mercosul sobre especificamente o tráfico de mulheres e a gente faz parte então da REMAN, e a REMAN criou esse guia MERCOSUL de atenção às mulheres pra situação do tráfico e isso facilita bastante a articulação do Brasil com outros países do Mercosul. A ideia é então a gente construir um memorando de entendimento nos países de fronteira onde vão ter os centros de fronteiras porque a gente tanto recebe mulheres do outro lado da fronteira quanto eles recebem mulheres brasileiras.

Então, a gente pode fazer a articulação de serviços pra saber então como encaminhar as denúncias; porque esse é o grande do tráfico né, a denúncia de um lado e ele ser denunciado de outro e você fica sem jurisdição para poder adentrar no outro Estado e tentar resolver o problema. Então, os memorandos de entendimento são para conseguir articular essa rede. Hoje o memorando mais avançado que a gente tem é o da Venezuela, mas outros estão em andamento também como o Uruguai, Bolívia, e Argentina, são os que estão em andamento agora. E é por isso que o Ministério das Relações Exteriores compõe o grupo interministerial porque o Ministério das Relações Exteriores é o nosso grande canal de articulação com esse memorando internacional de combate ao Tráfico de Pessoas. E a Rede de Núcleos e postos é estadual e aí a responsabilidade pela coordenação é via Secretaria Nacional de Justiça e aí lá eles têm um trabalho muito semelhante com o que a gente tem um trabalho muito semelhante com o que a gente tem com a nossa rede de enfrentamento à violência contra a mulher que também é estadual. A política é descentralizada também. Então, os Estados têm autonomia para criar seus núcleos e postos e aí o papel do governo federal é mapear onde eles estão sendo construídos, o que tá acontecendo e fazer com que eles estejam inseridos dentro da Política Nacional. E aí que eles sigam então a matriz de capacitação que, eles sigam o sistema de informação e aí todo esse é um trabalho para conseguir essa unificação ao máximo que é parte mais difícil. Agora também os Estados tendo autonomia, mas não tendo o recurso financeiro é muito comum eles recorrerem ao governo federal em busca de convênio pra

criação dessas redes de núcleos e postos né. E então acontece a mesma coisa que acontece com a gente nos centros de fronteira: o Estado procura, o governo federal dentro de um edital convenia, o governo federal repassa o recurso para construção daquele serviço, pra capacitação das pessoas, mas a parte de recursos humanos cabe ao Estado ou ao município. Também pode ser municipal; município que tem fluxo muito grande, grande número de denúncias pode por ele próprio também querer criar um núcleo ou posto dentro do seu município.

A rede toda de núcleos e postos até então era autogerminada por conta disso. Os Estados e municípios que tinham alto índice de denúncia criaram suas redes. A CNJ está tentando fazendo todo trabalho de mapeamento será que todos esses postos estão nos lugares certos, será que existem outros lugares estratégicos pra se criar esses núcleos? Enfim, eles têm mais prioridades, conhecem melhor a realidade, eles fazem o monitoramento, eles vão até os municípios, nas redes de núcleos e postos.

Quando a gente fala de fronteira, a gente fala de migração, né, precisa separar o que é migração, o que é tráfico, porque por muitos anos foi muito comum tratar todo imigrante como traficando. E nem sempre é assim, ele pode vir migrando de uma forma irregular mas legal, ou seja, sem os papéis, sem os documentos, sem o visto, mas ele realmente migrou procurando uma oportunidade melhor de trabalho de qualidade de vida.

O CEMIG que é o Conselho Nacional de Migração é bastante importante nesse processo de implementação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico pra conseguir articular estes serviços e que se você tem uma imigração bem planejada, uma migração em que o migrante consegue vir para cá com documentação, com acesso aos serviços públicos, você também diminui a vulnerabilidade dele para uma situação de tráfico, ele não precisa de atravessadores. A SPM e a SEDH precisa de um trabalho integrado. A SEDH é responsável pelas crianças e adolescentes. Mas o nosso trabalho integrado é justamente por estas questões de gênero, especificamente a gente não esquecer das nossas meninas. Então, assim a gente não tem autonomia total de tratar assuntos que envolvem crianças, mas constantemente não só pelo tráfico, mas outras situações de violências e que envolvem meninas. E aí a gente trabalha articulado com a SEDH. Não transfere para SEDH, “pronto esse problema é só seu”, não! Mas a gente não trabalha sem eles quando o caso é de menores de 18 anos, né, crianças e adolescentes, meninas. Agora, com relação ao tráfico, muitas pesquisas já apontam que o tráfico para exploração sexual tem um perfil específico de 90 por cento mulheres e a maior parte delas entre 15 e 25 anos. Então pega o público de meninas, mas também de mulheres nessa faixa entre os 18 a 25 anos. Mas pra gente apesar do perfil ser importante pra gente conseguir política pública, isso não é um limitador. A gente trabalha toda e qualquer circunstância de tráfico e que tenha a mulher. Questão de gênero, né. A gente tem que falar das transexuais, né? A gente tem uma pasta específica sobre diversidade, dentro da Secretaria e aí dentro dessa Comissão de diversidade inclui a questão das lésbicas e das transexuais, né. A gente tem uma atenção especial a este tema. A gente não tem situações específicas de mulheres trans ou lésbicas no tráfico. A gente tá aqui pra abarcar ao máximo o direito dessas mulheres, né. Prevenção mais atenção mais acolhimento mais retorno assistido (nas circunstâncias que ele exige).

Teve um caso que veio... Na verdade, a gente tem um histórico desde 2006, de alguns casos menos midiáticos, é se não me engano em 2011 teve sete retornos assistidos de tráfico lá fora. Mas o último mais recente, eu não estava na SPM/PR, mas naquela época daquela novela que abordava bem a questão do tráfico, houve uma denúncia de uma mãe aqui no Brasil, a partir do 180, e a partir dos dados das informações que ela pôde fornecer ao Ligue 180, a gente em parceria com a Polícia Federal, a gente conseguiu desbaratar essa quadrilha, senão me engana na Espanha, e aí essas mulheres retornaram ao Brasil, isso, foi em 2013.

A gente tem todo esse parâmetro da Política Nacional. Apesar da legislação brasileira não está atualizada de acordo com o Protocolo de Palermo, Código Penal, etc, etc.. Tanto é que existe um projeto de lei tramitando no Congresso, após a CPI do Senado que é o PL 7270 que a ideia é poder atualizar a legislação com relação ao Protocolo de Palermo sobre o que é tráfico, o que é exploração sexual.

O diálogo mais institucionalizado que a gente é via CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher que é composto por vários órgãos da sociedade civil e pelas instituições que compõem o CONATRAP também. E aí a gente tem uma série de organizações sociais voltadas para o enfrentamento ao tráfico e também de mulheres. No caso da CONATRAP, a gente tem o SÓDIREITOS que cuida da questão do tráfico, tem um recorte de gênero bem definido. A gente tem a Rede Feminista dentro do CONATRAP; O Conselho LGBT está lá também. O diálogo institucional está formado. Agora existem questões a serem melhor pontuadas: é separar mesmo o que é exploração sexual, o que é prostituição e apesar da gente ter essa questão legal que impede o reconhecimento do governo federal com relação à prostituição, mas no momento da atuação, separar bem estas coisas. Nos casos de exploração sexual com relação ao tráfico existe um tratamento específico né porque às vezes realmente ela pode ser profissionalmente uma prostituta e naquele momento por conta daquela situação está sendo traficada e está sendo explorada. Então assim, é uma situação sensível, mas que a gente tem ao máximo tentado ao máximo abarcar essa demanda legítima da sociedade.

O CONATRAP é recente, ele foi instituído este então ele tem poucas recomendações, poucas notas. E uma das recomendações foi com relação à copa né pra que as ações da Copa não fossem ações de combate à prostituição e sim um combate à exploração sexual. Então a gente tem tentado ao máximo conseguir, dialogar e acolher estas recomendações da sociedade civil, mas a gente tem esses problemas ainda de legislação que impede da gente atuar de forma mais firme né. O governo federal não pode agir contra a lei. É um momento delicado que a gente precisa saber a diferença. A política tem sido bastante transparente. Todos os relatórios de monitoramento da política estão lá. Todas as reuniões da CONATRAP estão lá também. Então, assim, essa é uma política está sendo ao máximo transparentes de toda a documentação que é criada por nós e pelo CONATRAP tão sendo disponibilizado né. Então você pode ler todas as atas né.

É a gente tem mais ações que se refletem no Ligue 180 e Centro de Referência de Atendimento à Mulher mesmo né. São muitos CRAMs. Eles tentam refletir um pouco o que seriam os CRASS né, mas especializado no atendimento à mulher. E aí eles são responsáveis também por essas denúncias de tráfico interno né.

E no litoral? Cidades com fluxo turístico sexual, localizadas no litoral?

Aí são mais as Redes de Núcleos e Postos do Tráfico e os serviços que já tem mesmo. E porque a urbanização segue muito esta questão litorânea, então a gente já tem muitos serviços

lá: Defensoria está presente, Ministério Público tá mais presente, a Polícia Federal idem, Polícia Militar e Civil também... Então assim... não existe uma política específica para essa faixa porque na verdade a gente tem um desenvolvimento maior dos serviços públicos em geral, então a atuação não tem uma ação específica no litoral não. Agora, a Rede de Núcleos e Postos tem uma preocupação grande com relação esse maior fluxo de turismo também, mas ao mesmo tempo tentando diferenciar o que é turismo e o que é a captação para exploração.

Sobre a Mídia: O nosso principal termômetro é o nosso Ligue, que é o 180, serviço que a gente presta mais diretamente. E assim, o papel da mídia é fundamental. Sempre quando existe alguma ação da mídia em massa, a gente tem um momento exponencial no aumento de ligações e denúncias. Na época da novela teve o aumento de ligações de denúncias. Na época da novela teve o aumento de denúncias quando Ana Maria Braga fala do Ligue 180 tem o aumento do número de denúncias, quando a gente tem propagandas sendo veiculadas na televisão também. A mídia realmente é um grande propagador de informações né. Aí a gente tendo uma Central em que essa informação, ela é concentrada, ela é qualificada né, porque as nossas atendentes são sempre capacitadas, sempre treinadas, a gente sabe que que a política consegue se internalizar melhor né. E assim, o nosso termômetro também são - aí saindo um pouco do tráfico - são as pesquisas que mostram o conhecimento da população, por exemplo, com relação à Lei Maria da Penha, que é uma grande ação de violência contra a mulher. Você tem 98 por cento da população hoje conhecendo a Lei Maria da Penha. Então assim ela está sendo informada por estes meios todos, pelo próprio Ligue 180 e lógico que o Tráfico vem junto né. A UNODC, escritório da ONU de drogas e crimes estão financiando a produção de artigos sobre cada conceito específico de tráfico. A dificuldade é que eles não estão traduzidos e eles estão em inglês e espanhol. Eles estão fazendo um trabalho bem interessante internacionalmente, reunindo vários países sobre o que é captação, que que é acolhimento, o que é consentimento, o que não é consentimento, então todos esses conceitos sensíveis assim.

APÊNDICE 3 - Entrevista com Aparecida Gonçalves, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República - SPM/PR

Roteiro de Entrevista

Data da Entrevista: 08 de janeiro de 2017

Local: Campo Grande/MS

1 – IDENTIFICAÇÃO

1.1 Nome da Entrevistada: Aparecida Gonçalves

1.2 Cor:

1.3 Idade: 54 anos

1.4 Estado Civil: Solteira

1.5 Profissão: Empresária/Consultora

1.6 Situação Funcional: Órgão de origem: _____

1.7 Cargo/Função/Relação com:

1.7.1- a Política Nacional de Enfrentamento à violência contra as mulheres e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à violência contra as mulheres

1.7.2 a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas? **Secretária Nacional, de Enfrentamento a Violência contra a Mulher, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.**

1.8 Período em que exerceu este cargo/função: 2007 a 2016

1.9 Experiência anterior com atividades ou estudos relacionados ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial ao tráfico de mulheres? Onde? De 2003 a 2007 fui Diretora de Programas da Subsecretaria de Ações Temáticas e Monitoramento da Secretaria de Políticas para as Mulheres/PR, e de 1999 a 2000 assessora responsável pela área de violência na Coordenadoria Especial de Políticas para as Mulheres do Governo de Mato Grosso do Sul, 2000 a 2002 exerci a função de Coordenadora de Atendimento à Mulher em Situação de Violência na Secretaria de Assistência Socai-la e Cidadania do Governo de Mato Grosso do Sul. Mas anterior a isso militei no Movimento Popular de Mulheres de Mato Grosso do Sul.

II DADOS REFERENTES À SUA FORMAÇÃO

Sou nascida em Clementina interior de São Paulo e criada em Andradina-SP, a qual iniciei minha militância nas Comunidades Eclesiais de Base em 1975, e comecei minha militância política. Em 1984 para Mato Grosso do Sul, onde iniciei minha militância com o movimento de mulheres e minha trajetória feminista. No Movimento Popular de Mulheres realizamos diversas lutas, Projeto de Alfabetização de Mulheres- (PALMAS) a qual alfabetizou cerca de vinte mil mulheres e foi nessa trajetória que surge a necessidade de se especializar a questão da violência contra as mulheres maior demanda nos grupos de alfabetização. Realizamos pesquisas, estudos, etc. e muitas lutas.

III – A POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E O PACTO NACIONAL PELO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

3.1 - Quando, como e porque foram elaborados a Política Nacional de Enfrentamento à violência contra as mulheres e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à violência contra as mulheres?

A Política Nacional de Enfrentamento a Violência contra a Mulher, surge em 2003 assim que assumimos o governo e verificamos as diversas experiências existentes no Brasil isoladas, sem referências teóricas; era necessário estabelecer diretrizes gerais de atuação como forma de garantir ações mais homogêneas em um País de dimensões continentais e realidades muito próprias em cada localidade e região. É importante salientar que foi com muita discussão e debate com o movimento de mulheres, feministas, organismos de políticas para as mulheres e os serviços especializados que chegamos a Política Nacional de Enfrentamento a Violência contra a Mulher, estabelecendo as diretrizes nas seguintes dimensões:

Prevenção: “visam a implementações de ações que desconstruam os mitos e estereótipos de gênero e que modifiquem padrões sexistas, perpetuadores das desigualdades de poder entre homens e mulheres e da violência contra a mulher”; Assistência: “O estado deve garantir o atendimento humanizado e qualificado por meio de: formação continuada de agentes públicos e comunitários; Criação de serviços especializados; Constituição/fortalecimento da rede de atendimento”;

Combate: “o foco está no estabelecimento e cumprimento de normas penais que garantam a punição e a responsabilização dos agressores de violência contra a mulher”

Garantia de Diretos; deverá cumprir as recomendações previstas nos Tratados Internacionais na área da violência contra a mulher (em especial na Convenção de Belém do Pará e na

CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher);

O Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência contra as Mulheres; o Pacto foi lançado em 2007, para orientar a execução de políticas de enfrentamento a violência contra a mulher no País e se refere as ações previstas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. O Pacto estabelece compromisso do Estado Brasileiro, estimula a criação de organismos de políticas para as mulheres, por meio de acordo de cooperação entre estados e municípios para planejar e implementar políticas públicas integradas de enfrentamento a violência contra a mulher em todo território nacional.

3.2 - Qual a concepção de violência contra a mulher orientadora da Política e do Pacto?

O conceito teórico utilizado para a Política e para o Pacto Nacional de enfrentamento a Violência contra a Mulher é a da Convenção de Belém do Pará, em seu artigo 1º define. “Entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual, ou psicológico à mulher tanto pública como privada”.

3.3 - Que tipos de violência são objeto de intervenção da Política e do Pacto?

As definidas pela Convenção de Belém do Pará e Lei Maria da Penha, sendo a violência física, sexual, psicológica, patrimonial e violência moral;

3.4 - É possível explicitar, em linhas gerais, quais seus fundamentos, princípios, objetivos e metas?

Para a Política Nacional de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher uma a violência contra a mulher constitui uma violação dos direitos humanos e um fenômeno de caráter multidimensional, que requer a implementação de políticas públicas amplas e articuladas nas mais diferentes esferas da vida social (educação, saúde, trabalho, segurança pública, assistência social, entre outras).

O Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência contra a Mulher tem como objetivo geral enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma visão integral deste fenômeno. E objetivos específicos a) reduzir os índices de violência contra a mulher; b) promover mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito as diversidades e valorização da paz; c) garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência considerando as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional.

IV – SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM/PR), POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS E PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

4.1 Quando, como e porque a discussão sobre tráfico de mulheres entra na pauta da SPM/PR?

A pauta de enfrentamento ao tráfico de pessoas prioritariamente mulheres entra no início do primeiro mandato do Presidente de Lula em 2003, em dezembro de 2002 o

CECRIA – Centro de Referência de Estudos e Ações sobre Criança e Adolescente lançou a PESTRAF -Pesquisa Sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil, sendo, portanto, uma demanda inicial forte a ser avaliada e aprofundada, junto com as questões da violência contra a mulher foram realizadas diversas reuniões com entidades da sociedade civil organizada especializada no tema.

4.2 Como você analisa a articulação entre a implementação da *Política Nacional de Enfrentamento à violência contra as mulheres*, o *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à violência contra às mulheres*, e os *Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres* no que se refere ao enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres?

A articulação na realidade foi um grande desafio havia pouco acúmulo tanto teórico quanto de experiências exitosas na pauta, portanto, a implementação exigia muito mais que outros temas para avançar. Ao se tornar um eixo do Pacto Nacional de Enfrentamento a violência contribui para a articulação entre os Ministérios e junto aos Estados e município, contribui no avanço do discurso, mas não nas ações concretas.

É importante salientar que o preconceito com a questão da prostituição, e a liberdade sexual também foi um desafio na articulação considerando os conceitos e pré-conceitos existentes no serviço público brasileiro.

4.3 Como se deu a participação da SPM/PR na formulação e execução da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e nos *Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*?

A SPM/PR foi uma das impulsionadoras da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas compôs a coordenação conjuntamente com a Secretária Nacional de Justiça do Ministério da justiça e Secretaria de Direitos Humanos/PR.

4.4 Nesse contexto, quais as iniciativas e atuação da SPM/PR no enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial ao tráfico sexual de mulheres?

A SPM/PR realizou workshops, seminários, reuniões com o movimento de mulheres e feministas, ONGs, gestoras de organismos de políticas para as mulheres, com o objetivo de sensibilizar e incluir a pauta ao debate dos mesmos, também foram realizadas parcerias estratégica com a OIT-Organização Internacional para o trabalho para pesquisa, produção de textos e material pedagógico.

No Pacto Nacional a SPM/PR estabeleceu as ações a serem desenvolvidas no enfrentamento ao tráfico de mulheres em âmbito nacional, assim como orientações aos consulados brasileiros no exterior. O 180 Central de Atendimento à Mulher foi qualificado para atender denúncias de casos de tráfico de mulheres, e foi um dos serviços que mais apresentou resultados efetivos tanto nas denúncias quanto no acolhimento. (Ver relatórios do 180)

4.5 Comente as articulações construídas pela SPM/PR para o enfrentamento da questão com órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário em âmbito nacional, estadual e municipal, bem como com outros países?

É importante considerar que o enfrentamento a violência contra a mulher não pode ser resolvido isoladamente deve se constituir de forma integral, transversal e Inter setorial.

Portanto o principal papel da SPM/PR era viabilizar as condições políticas para a implementação da política assim construímos várias interfaces com Ministérios, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública, etc., para isso forma construídos instrumentos de acordo de cooperação entre os parceiros, exemplos parceria com Ministério das Relações Exteriores para garantir atendimento das mulheres nos países destino das mulheres através de capacitação e orientação para isso a SPM/PR visitou vários países e após junto com a divisão consular do Itamaraty elaborou curso á distancia para os profissionais do Consulado,

Para atendimento no 180 era necessária articulação com a Policia Federal, Itamaraty e Estados, para garantir a efetividade da denúncia, saliento que essa parceria foi bem-sucedida a Policia Federal desmontou cerca de 4 quadrilhas de aliciadores via denúncia do 180. Esse exemplo é para evidenciar que todas as ações foram realizadas com parceria e articulações com todos os Ministérios, estados e municípios.

A articulação com outros poderes se dá na construção da política, mas também a partir dos casos concretos que envolvem todos no caso das mulheres vítimas a Defensoria Pública da União é estratégica considerando fazer a defesa da vítima, o Ministério Público Federal apresentar a denúncia esse histórico não foi fácil e acho que até hoje não se consolidou temos poucos casos julgados e condenados pelo crime de tráfico de pessoas-mulheres, porém a rede de atendimento se constitui por um tempo.

A constituição e implementação de uma política Inter setorial é um exercício que a democracia nos traz com muita força é necessário depositar confiança em outro para efetivar as metas e objetivos estabelecidos, portanto exercício nesse caso cotidiano, difícil, permanente, mas eficaz a meu ver.

4.6 Em sua opinião, quais os principais avanços e conquistas alcançados pela SPM/PR na implementação da (s) política pública (s) de enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres?

Em minha avaliação o principal avanço foi colocar o tema na sociedade brasileira, foi o debate interno junto a diversos setores sobre os direitos da mulher ao seu corpo e sua autonomia de decisão sobre ir e vir. Também um dos avanços é termos a partir desse debate a Lei 13.344 de 06 de outubro de 2016.

As conquistas são elaboração da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas-PNTP e a instalação do Grupo Assessor para acompanhamento da implementação do PNTP. São os núcleos de atendimento instalados em diversos estados, as ações nos aeroportos, a ação permanente e vigilante do Estado Brasileiro obrigando as quadrilhas a mudarem de rota sempre.

E em âmbito de políticas públicas o fato dos serviços especializados estando atendendo ou não colocar isso em sua pauta é uma grande conquista para o País.

4.7 Quais as principais dificuldades?

A principal dificuldade ainda é o preconceito as diversas negativas do problema, a culpabilização da vítima (sabia que ia ser prostituta porque foi?), seja mulher, travesti, trans., a questão e de gênero. Uma das maiores dificuldades é o fato de que as mulheres na sua maioria são maiores de idade e garantir a sua proteção é difícil frente as “leis brasileiras”, por trás desse discurso está o fato que nunca avançamos no debate sobre a prostituição no Brasil e a garantia de seus direitos, problema esse que o próprio movimento feminista nacional e internacional tem posições diferenciadas. Isso não justifica, mas não contribui para a elaboração de políticas públicas efetivas para as mulheres que foram vítimas do crime de tráfico e que querem exercer a profissão aqui ou em outro País.

Estamos vivenciando o conservadorismo, fundamentalismo que tira e nega os direitos das mulheres que esperam que as mesmas voltem a ser “belas, recatadas e do lar”, isso não aparece agora sempre existiu e sempre dificultou o avanço na implementação das políticas na ponta.

Portanto minha avaliação é que avançamos, conquistamos muitas coisas nesses treze anos de implementação da Política Nacional de Enfrentamento a Violência contra a Mulher, agora

precisamos lutar para manter, e se é difícil como mostram as pesquisas nos casos de estupros, pensem no caso de mulheres que saíram do País para tentar a vida. É preciso fortalecer e garantir os direitos das mulheres. Nenhum direito a menos.

APÊNDICE 4 - Entrevista com Danielle de Souza Galdino, do Ministério da Justiça - MJ

1 Dados de identificação

- Nome: Danielle de Souza Galdino
- Idade: 37
- Local de Nascimento: João Pessoa/PB
- Formação: Graduação em Serviço Social / Mestrado em Política Social concluído (X) em curso ()
- Experiência anterior com atividades ou estudos relacionados ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial ao tráfico de mulheres? Onde?

Trabalho na Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (do MJ) há 2 anos e 2 meses. Primeira experiência no tema. Nesse período fui Secretária Executiva do CONATRAP. E atualmente estou chefe de divisão na Coordenação.

2 Dados referentes à sua formação

Faça um breve relato sobre sua formação, dados familiares, o que julgar importante para compreensão de sua trajetória e envolvimento com a temática do tráfico de pessoas, em especial ao tráfico de mulheres. Descreva a sua trajetória no Ministério da Justiça.

Iniciei minha trajetória acadêmica em 2002, na Universidade Federal da Paraíba, no curso de Serviço Social. Em 2008, me tornei servidora da Secretaria de Saúde do Estado da Paraíba, como Assistente Social, na área de promoção dos direitos das pessoas com deficiência. Em 2009 fiz o Curso de Especialização *lato sensu* em “Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais”, promovido pelo CFESS e ABEPSS, em conjunto como CEAD-UnB.

Nesse ínterim, passei em dois concursos públicos para o cargo de Assistente Social (no Ministério da Saúde e no Ministério da Justiça), em Brasília. Cheguei em 2010, sem conhecer nada e ninguém. No mesmo ano concluí a especialização, tratando do tema: direitos das pessoas com deficiência. Cheguei a trabalhar apenas dois meses na área da Saúde e, decidi assumir o cargo na área da Justiça.

A partir de então, comecei minha caminhada nos direitos humanos, trabalhando na Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, da SEDH. Em 2011, iniciei o Mestrado em Política Social na UnB e decidi mergulhar no tema “proteção a testemunhas”, que também protegia vítimas de tráfico de pessoas. Defendi a dissertação em julho de 2013.

Em meados de 2014, fui convidada a integrar a equipe de enfrentamento ao tráfico de pessoas do MJ. Era um tema novo para mim. Tem sido uma experiência muito interessante, onde tive oportunidade de conhecer in loco diversos equipamentos da rede que lida com o tema e contribuir com capacitações na região de fronteira do país. Além de ter tido a rica experiência de atuar como secretária executiva do colegiado nacional (CONATRAP).

3 Quando a discussão sobre tráfico de mulheres entra na pauta do Ministério da Justiça?

A internalização do tema no Brasil teve início a partir de alguns marcos históricos:

- 2000: Convenção da Organização das Nações Unidas de Combate ao Crime Organizado Transnacional e seus Protocolos Adicionais (no caso do Tráfico de Pessoas, o protocolo pertinente é: Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico

de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças). A partir desse marco internacional, se alcança o reconhecimento da gravidade do crime; se fortalecimento a cooperação internacional; protocolo entra em vigor em 2003.

- ▶ 2002: Parcerias SNJ e UNODC: projetos realizados por meio do Acordo de Cooperação Técnica. Maiores informações: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/cooperacao-tecnica-internacional/unodc>
- ▶ 2002: Pesquisa PESTRAF (CECRIA): Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil
 - ▶ análise do fluxo da mobilidade interna;
 - ▶ verificação de pontos vulneráveis;
 - ▶ identificação de rotas da ocorrência desse crime.
- ▶ 2003: CPMI da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
- ▶ 2004: Ratificação da Convenção e seus protocolos: Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004.
- ▶ 2006: criação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006; Construção participativa (poder público e sociedade civil); é um guia principiológico para as ações do Estado; contempla os três eixos do Protocolo: prevenção + repressão + assistência; Coordenada de forma tripartite (MJC: SNJ + SEDH + SPM)
- ▶ Planos Nacionais:
 - ▶ I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto 6.347, de 8 de janeiro de 2008): 2008-2010
 - ▶ II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto 7.901, de 4 de fevereiro de 2013): 2013-2016

4 Como se deu a participação do Ministério da Justiça na construção da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e nos *Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*?

O MJ capitaneou o processo de construção da Política e dos Planos e é o seu coordenador nacional. Por entender que a pauta é transversal e intersetorial a outros temas, convidou diversos órgãos públicos, a sociedade civil, organismos internacionais e especialistas para contribuírem com o trabalho. Contratou consultorias específicas para auxiliar na compilação, sistematização e análise das proposições para esses importantes nortes do ETP. O histórico desse processo pode ser encontrado em artigos da cartilha disponível no link: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/2008cartilhapnep-5.pdf>

5 Quais as iniciativas do Ministério da Justiça no enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial ao tráfico de mulheres para fins sexuais?

As iniciativas do MJ e demais parceiros, especialmente a SPM (responsável por esse recorte), estão balizadas no II Plano Nacional de ETP. Cada órgão responsável por metas do Plano apresenta relatórios de suas ações, periodicamente, e a compilação dessas informações são publicizadas por meio do Relatório de Monitoramento do II PNETP, que está em sua 8ª

edição. Consultar no link: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos-gi-ii/8-orelatorio-de-monitoramento-do-ii-pnetp.pdf>

Mulheres, crianças e adolescentes são os alvos prioritários do Protocolo de Palermo e da Política Nacional e demais documentos jurídico-normativos nacionais neste tema. No Brasil, a Secretaria de Política para as Mulheres responde pela agenda de gênero, neste sentido, dentre os projetos desenvolvidos por essa pasta, destaca-se o Programa “Mulher, Viver sem Violência” e o canal de denúncias Ligue 180. Sugerimos consultar diretamente essa Pasta para maiores informações. Os nossos pontos focais são:

Anita Cunha Monteiro / (61) 33137388 / anita.monteiro@spm.gov.br

Anna Carolina Aureliano / (61) 33137477 / anna.aureliano@spm.gov.br

6 Que articulações são construídas com outros países no trato à questão? Cite-as. Comente.

Tendo em vista que a região de fronteiras configura-se como espaço de trânsito de pessoas, temos reforçado a estratégia de cooperação internacional bilateral, multilateral e técnica com países vizinhos. Bem como, participado de foros internacionais que pautam a questão do tráfico de pessoas. A Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania participou da Assembléia Geral das Nações Unidas, em maio de 2013, com o objetivo de revisar o Plano Global de Ação contra o Tráfico de Pessoas. Também participou, no período de 2011 a 2014, das Conferências das Partes relativas à Convenção de Combate ao Crime Organizado Transnacional (UNTOC), com a organização de *side events* sobre boas práticas no país; e participou da quarta e quinta Sessão do Grupo de Trabalho sobre Tráfico de Pessoas no âmbito da Conferência das Partes. Merecem ainda destaque a atuação do Ministério da Justiça e Cidadania na:

- 1) Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): sua pauta principal tem sido a elaboração de matriz que sintetiza o grau de implementação de políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas nos países membros; trocas de experiências acerca dos sistemas no combate ao tráfico de pessoas e o desenho e aprovação do “Plano de Ação de Lisboa relativo à instituição de medidas comuns de prevenção e de combate ao tráfico de seres humanos” – 2013 e 2014 e da Declaração Conjunta sobre o tema durante a XIII Conferência dos Ministros da Justiça da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), realizada em maio/2013. Participação na Reunião de Trabalho sobre Tráfico de Pessoas no âmbito da Conferência dos Ministros da Justiça dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CMJPLOP), no período de 10 a 12 de setembro de 2014.
- 2) Organização dos Estados Americanos (OEA): o Brasil conduziu o importante processo de revisão e atualização do Plano de Trabalho para Combater o Tráfico de Pessoas no Hemisfério Ocidental, da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em dezembro de 2014, Brasília foi sede da IV Reunião de Autoridades Nacionais em Matéria de Tráfico de Pessoas, que aprovou o “Segundo Plano de trabalho para combater o tráfico de pessoas no hemisfério ocidental 2015-2018” e a Declaração Interamericana de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas – “Declaração De Brasília”. O Ministério da Justiça participa ainda dos encontros da Reunião de Ministros de Justiça ou outros Ministros ou Procuradores-Gerais das Américas (REMJA/OEA), onde o tema também é tratado.
- 3) União de Nações Sul-Americanas (UNASUL): Na proposta de criação do Conselho UNASUL de Segurança Cidadã, Justiça e Crime Organizado Transnacional, foi incluído o Plano de Ação sobre Tráfico de Pessoas.
- 4) Mercado Comum do Sul (MERCOSUL): Nas Reuniões dos Ministros de Justiça e Ministros do Interior do MERCOSUL (RMJ), a temática do tráfico de pessoas é também

objeto de troca de informações, aprovação de Declarações conjuntas e desenho de Plano de Ação. Vale destacar a Declaração de Fortaleza em matéria de tráfico de pessoas do Mercosul e Estados Associados, aprovada na XXXVIII RMJ, em 23 de novembro de 2012, na cidade de Fortaleza, no Brasil.

Além desses compromissos, o MJ tem cooperado com a proposta do Plano de Ações da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da ONU, no tema de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

7 Que articulações são construídas com a Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo Federal?

A SPM integra ativamente todos os espaços de gestão da Política Nacional de ETP: a Coordenação Tripartite (CT), o Grupo Interministerial de Monitoramento e avaliação do II PNETP (GI) e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP). Segue abaixo (na resposta à pergunta 8) uma breve síntese sobre essas instâncias.

8 Que articulações são construídas com outros organismos do Estado (outras Secretarias, Ministérios, Polícia Federal...)?

A Política de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas se faz necessariamente por meio de articulações.

No âmbito federal, a Coordenação Tripartite (CT), o Grupo Interministerial de Monitoramento e avaliação do II PNETP (GI) e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP) são os espaços da Política onde essa articulação se operacionaliza.

CT:

- instituída pelo Decreto Presidencial nº 7.901, de 04 de fevereiro de 2013, formada por setores do Ministério da Justiça e Cidadania (Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (Departamento de Políticas de Justiça, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal), tem o papel de coordenar no âmbito deste Órgão, a gestão estratégica e integrada da política e dos planos nacionais. Entre suas atribuições, destaca-se:

a) analisar e decidir sobre aspectos relacionados à coordenação das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito da administração pública federal;

b) conduzir a construção dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;

c) mobilizar redes de atores e parceiros envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas;

d) articular ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas com Estados, Distrito Federal e Municípios e as organizações privadas, internacionais e da sociedade civil etc.

GI:

- criado pela Portaria nº 909, de 14 de março de 2013, para delinear as estratégias de monitoramento, avaliação e publicização do II PNETP, é integrado por 17 (dezessete) órgãos governamentais que são responsáveis pela execução e acompanhamento do plano. Ele se reúne semestralmente e produz os relatórios sobre o progresso da implementação das 115 metas do II Plano. Atualmente já foram publicados 8 (oito)

relatórios, sendo possível acessá-los no endereço eletrônico: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/gi-monitoramento>.

CONATRAP:

- instituído pelo Decreto n 7.901, de 4 de fevereiro de 2013, e composto por 26 membros, de forma paritária entre poder público e sociedade civil, dentre eles representantes governamentais, não governamentais e de conselhos de políticas públicas transversais à temática, além de dois importantes convidados permanentes, atuantes no enfrentamento ao tráfico de pessoas – o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho. São atribuições do CONATRAP:

I - propor estratégias para gestão e implementação de ações da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovada pelo Decreto n 5.948, de 2006;

II - propor o desenvolvimento de estudos e ações sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas;

III - acompanhar a implementação dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas;

IV - articular suas atividades àquelas dos Conselhos Nacionais de políticas públicas que tenham interface com o enfrentamento ao tráfico de pessoas, para promover a intersetorialidade das políticas;

V - articular e apoiar tecnicamente os comitês estaduais, distrital e municipais de enfrentamento ao tráfico de pessoas na definição de diretrizes comuns de atuação, na regulamentação e no cumprimento de suas atribuições;

VI - elaborar relatórios de suas atividades; e

VII - elaborar e aprovar seu regimento interno.

No âmbito local, a parceria ocorre por meio de convênios e acordos de cooperação técnica da União (SNJ/MJC) com secretarias de estados e/ou municípios, para a criação e/ou fortalecimento de equipamentos específicos para o ETP.

Para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, no Brasil, existe uma rede nacional composta por dois equipamentos que atuam de forma integrada para a atenção às vítimas do tráfico de pessoas: os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP) e os Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM). É composta ainda pelos Comitês Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CEETP).

Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

- Órgão executivo da Política Estadual e descentralizador das ações nacionais. Responsáveis por articular política e tecnicamente a Política Nacional de ETP, e criação da política e planos locais. Encaminha casos suspeitos para a rede local de assistência e investigação.
- Núcleos Estaduais (17): Norte (AM, AP, AC, PA); Centro Oeste (GO, DF); Nordeste (MA, CE, PE/Recife, PE/Ipojuca, AL, BA); Sudeste (MG, RJ, SP); Sul (PR, RS)

Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante:

- Estrutura de apoio e atendimento. Estão situados nos principais locais de entrada e saída do Brasil, para a recepção de pessoas, como os deportados e não-admitidos, oferecendo, conforme cada caso, um acolhimento humanizado por equipe multidisciplinar através de uma rede local.
- Postos de Atendimento (17): Norte (13 AM, PA); Nordeste (CE); Sudeste (RJ, SP)

Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

- Espaços de articulação plurais e democráticos de representantes do poder público, setor privado e sociedade civil para o estabelecimento de prioridades e na construção de uma agenda comum de ações de ETP. Devem atuar em parceria com núcleos e postos de ETP. É um canal de diálogo social e articulação local, para: minimizar conflitos e oferecer sugestões; agregar apoio político e institucional aos Núcleos e Postos; acompanhar da implementação do Plano Estadual; monitorar e avaliar resultados; estimular à ação conjunta dos setores públicos e privado etc.
- Temos conhecimento da existência de 18 Comitês locais (+ 14 regionais em SP): Norte (AM, AP, AC, PA, RR); Centro Oeste (GO, DF, MT, MS); Nordeste (CE, PE/Recife, BA); Sudeste (MG, RJ, SP/1 Estadual/1 Municipal/14 regionais); Sul (PR, RS).

9 Há ações específicas que têm sido desenvolvidas para outras populações:

a) Crianças e adolescentes?

Outro foco de atenção prioritária do Governo brasileiro tem sido o enfrentamento à exploração sexual e de outras formas de violações contra crianças e adolescentes. A Secretaria de Direitos Humanos é o órgão competente para coordenar as ações sobre este assunto. Além de consultar o 8º relatório de monitoramento do II PNETP (<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos-gi-ii/8-orelatorio-de-monitoramento-do-ii-pnetp.pdf>), sugerimos fazer pesquisa diretamente a esse Órgão. O nosso ponto focal é:

Daniilo Vergani Machado / (61) 20273198 / daniilo.machado@sdh.gov.br

b) Trans?

Nos últimos anos, o público formado por lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e intersexuais - LGBTI - vem sendo identificado por pesquisas acadêmicas e instituições de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas como perfil vulnerável ao crime de tráfico de pessoas.

Nessa perspectiva, dentre os princípios norteadores da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas é possível observar a orientação para que a formulação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas atenda a transversalidade da dimensão de orientação sexual.

Dentre outros assuntos, os direitos da população LGBTI são trazidos como prioridade para a formulação das ações voltadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas no âmbito da Coordenação Tripartite, GI e CONATRAP (que são integrados pela SEDH, pasta responsável por esse recorte; bem como o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - CNCD/LGBT, que tem assento no CONATRAP).

Além disto, ressaltamos que desde o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas ações de prevenção e atendimento humanizado ao público LGBTI vem sendo desenvolvidas pelos órgãos federados no sentido de prestar serviço humanizado, respeitando seus direitos e suas especificidades.

O II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2013/2016) também contempla ações voltadas a este público. A meta 2.D.10, apresenta a necessidade de ações de inclusão produtiva e de enfrentamento à evasão escolar de populações vulneráveis ao tráfico de pessoas realizadas, em particular lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. Ainda no II Plano, há a previsão de formação continuada dos recursos humanos dos Núcleos de

Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante e Comitês voltados aos temas relacionados ao tráfico de pessoas, tais como globalização, racismo, gênero, homofobia, migração e direitos humanos. Esta ação é estratégica, pois muitas vezes os Núcleos e Postos são as primeiras instituições de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas. Além disso, é papel dessas instituições a articulação política em níveis regionais, estaduais e municipais para a implementação da agenda de enfrentamento ao tráfico.

Para maiores informações, sugerimos contatar diretamente o Órgão responsável (SEDH). O nosso ponto focal é:

Daniilo Vergani Machado / (61) 20273198 / daniilo.machado@sdh.gov.br

c) Homens?

Este não é um recorte específico dentro da Política Nacional de ETP, contudo esse segmento está contemplado no conjunto geral de ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, elencadas no II PNETP.

10 O que tem sido feito no atendimento às consideradas vítimas, levando em consideração os eixos prevenção, repressão e atenção?

A Política Nacional de ETP reflete os princípios propostos pelo Protocolo de Palermo, sob a perspectiva dos direitos humanos, e está estruturada em três eixos de ações: prevenção, repressão e atenção às vítimas. Para a consolidação desta política, o governo federal vem empreendendo esforços juntamente com estados e municípios, além da sociedade civil e organismos internacionais. Cada uma dessas esferas é responsável pelo ETP em todas ou algumas dessas linhas de ações. Buscando combater esse crime a partir do eixo preventivo, o MJ tem coordenado campanhas nacionais. Em 2016, foi realizada a **3ª Campanha Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**.

Com base nas ações previstas no II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a 3ª Semana Nacional de ETP foi realizada no período de 25 a 30 de julho de 2016, em alusão ao dia 30 de julho, instituído pela Assembleia Geral da ONU como Dia Mundial de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Essa iniciativa tem como finalidade ampliar o conhecimento sobre o tema e mobilizar a sociedade e as instituições públicas e privadas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, bem como dar visibilidade às ações desenvolvidas, em especial, as implementadas pela Rede Nacional de Núcleos e Postos de Atendimento. A União, por meio da Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETP/DPJUS/SNJ/MJC), coordena as ações no âmbito federal, oferece apoio aos estados e municípios, compila as ações realizadas e publica o relatório nacional da Campanha, que pode ser consultado no link: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/campanhas/relatorio-3a-semana-versao-final-v2.pdf>.

Outro projeto desenvolvido pelo MJ, que alcança os três eixos de ação, pois informa, capacita e subsidia a rede ampla de atendimento aos imigrantes e vítimas de tráfico que atua na região de fronteira, tanto na prevenção quanto na repressão do crime e assistência às vítimas. Trata-se do **Projeto “Migrações Transfronteiriças: fortalecendo a capacidade do Governo Brasileiro para gerenciar novos fluxos migratórios” (MT Brasil)**. Este Projeto é financiado pela União Europeia, Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania do Ministério da Justiça e Cidadania do Brasil; Conselho Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho do

Brasil; e Secretaria de Estado para Migrações da Suíça, tendo o *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) como instituição implementadora. Seu principal objetivo é fortalecer a capacidade do Governo Federal brasileiro para melhor gerir os fluxos migratórios, com foco na assistência e na integração laboral de grupos vulneráveis, como os retornados, os migrantes e as potenciais vítimas de tráfico de pessoas. Pesquisas foram realizadas na área de fronteira brasileira em 2014 e 2015. Dentre os resultados, confirmou-se a necessidade da realização de capacitação dos atores locais (governamentais e não governamentais) e do empoderamento dos seus equipamentos sociais (particularmente CRAS, CREAS, CRAM ou Casas do Migrante instaladas), bem como Pastorais e ONGs, que podem apoiar e prestar assistência a esse público. Em consequência, já foram realizadas capacitações em cinco municípios de regiões fronteiriças (Belém, Oiapoque, Corumbá, Boa Vista e Foz do Iguaçu). As próximas ocorrerão no mês de outubro em Rio Branco/AC e Uruguaiana/RS. Ademais, as ações relativas a esses eixos estão delimitadas no II PNETP, que foi construído a partir dessa mesma estruturação: linhas operativas, ações e metas focadas na prevenção, repressão e atenção. Sugerimos consultar o 8º Relatório de Monitoramento do II PNETP, no link: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos-gi-ii/8-orelatorio-de-monitoramento-do-ii-pnetp.pdf>

11 Quais as dificuldades de implementação da (s) política pública (s) com foco nas mulheres?

Os desafios ainda presentes na implementação da Política de ETP de um modo geral, que atinge todos os segmentos vulneráveis ao tráfico de pessoas, mas em especial mulheres, crianças e adolescentes, são:

- Atualização da legislação penal (Adequação às diretrizes internacionais). A Lei geral sobre tráfico de pessoas está aguardando agora a sanção presidencial.
- Aprimoramento da coleta e processamento de dados
- Fortalecimento da rede de atenção às vítimas (serviços em geral);
- Ampliação da rede de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos de Atendimento Humanizado ao Migrante;
- Permanente capacitação dos agentes públicos e sensibilização da sociedade

12 Como o debate de gênero (em especial no enfrentamento ao tráfico de mulheres) se insere nas ações do Ministério da Justiça?

O debate de gênero se insere em toda discussão e ação de enfrentamento ao tráfico de pessoas promovidas pelo MJ. A primeira providência pra trazer este debate para a Política Nacional foi convidar a SPM (mulheres) e a SEDH (crianças/adolescentes, trabalho análogo à escravidão e população LGBTI) para coordenar a política de forma tripartite com o MJ e ocupar todos os espaços de gestão da política. Nas campanhas de prevenção e ações de capacitação o debate de gênero está posto, municiando mulheres e população LGBTI de informações sobre o crime, canais de denúncia e rede de assistência, para que possam estar empoderadas e serem protagonistas na decisão sobre propostas recebidas que, por ventura, venham se configurar como tráfico de pessoas. A questão de gênero também perpassa a Política e o II Plano Nacional, possuindo diversas metas que pautam ações específicas para mulheres e população LGBTI, visando o combate à violência e violações contra esse público, bem como o acesso à direitos.

Para maiores informações, sugerimos contatar ponto focal da SPM:

Anita Cunha Monteiro / (61) 33137388 / anita.monteiro@spm.gov.br

Anna Carolina Aureliano / (61) 33137477 / anna.aureliano@spm.gov.br

13 De que forma o Ministério da Justiça atende mulheres em situação de tráfico? Como se dá esse atendimento?

O MJ coordena a política em âmbito federal. Não realiza atendimento de vítimas do tráfico de Pessoas. Sugerimos consultar as equipes dos núcleos e postos de ETP, que são, dentre outros equipamentos públicos, as portas de entrada de atendimento dessas vítimas. Os contatos podem ser encontrados nos links:

<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/nucleos-de-enfrentamento>

<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/postos-avancados>

APÊNDICE 5 – Entrevista com Danilo Vergani Machado, da Secretaria de Direitos Humanos - SEDH do Governo Federal

1 Dados de identificação

- Nome: Danilo Vergani Machado
- Idade: 36
- Local de Nascimento: São Paulo
- Formação: Relações Internacionais (Graduação, mestrado e doutorado) concluído (x) em curso ()
- Experiência anterior com atividades ou estudos relacionados ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial ao tráfico de mulheres? Onde?
Sem experiência anterior.

2 Dados referentes à sua formação

Faça um breve relato sobre sua formação, dados familiares, o que julgar importante para compreensão de sua trajetória e envolvimento com a temática do tráfico de pessoas, em especial ao tráfico de mulheres. Descreva a sua trajetória no Secretaria de Direitos Humanos. Sou Analista Técnico de Políticas Sociais, lotado na SEDH desde 2013. De início atuei por 1 ano na Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e posteriormente, por 2 anos na Secretaria Executiva, onde, além de vários outros temas, acompanhava a pauta do tráfico de pessoas.

A SEDH participava em três instâncias para esse tema: a Coordenação Tripartite (SEDH, SPM e MJ), o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (17 ministérios) e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conatrap). Atuei como titular na Coordenação Tripartite e suplente no Grupo Interministerial, não acompanhando a pauta no âmbito do Conatrap.

Na Secretaria Executiva da SEDH, atuei como representante do então Ministério (a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República tinha status de Ministério até a primeira reforma e transformação de várias secretarias no, também já extinto, Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos). Além disso, era responsável por monitorar e atualizar a execução das ações que eram de responsabilidade exclusiva da SEDH ou que atuávamos como parceiros.

Como existe uma área específica no governo para tratar as questões referentes às mulheres (que antes possuía o mesmo status da SEDH e agora, assim como nós, foi transformada numa Secretaria Especial dentro do Ministério da Justiça), todas as ações específicas, referentes ao tráfico de mulheres eram e ainda são de responsabilidade da SPM. No entanto, a transversalidade do tema exige que algumas ações sejam executadas em conjunto, como você poderá analisar no relatório de monitoramento do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

3 Quando a discussão sobre tráfico de mulheres entra na pauta Secretaria de Direitos Humanos?

Como informado acima, apenas apoiamos ações pontuais em relação ao tema do tráfico. Quem cuida da pauta é a Secretaria Especial para as Mulheres.

4 Como se deu a participação da Secretaria de Direitos Humanos na construção da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e nos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas?

A Secretaria de Direitos Humanos, por meio da Coordenação Tripartite (SEDH, SPM e MJ), auxiliou a construção da Política e, conseqüentemente, dos Planos Nacionais, que são validados tanto no âmbito do Conatrap quanto no Grupo Interministerial.

5 Quais as iniciativas da Secretaria de Direitos Humanos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial ao tráfico de mulheres para fins sexuais?

Vide o relatório de monitoramento do II PNETP.

6 Que articulações são construídas com outros países no trato à questão? Cite-as. Comente.

A Unicef é um grande parceiro para o tema, sobretudo na construção de seminários nacionais e internacionais para sensibilização sobre o tráfico de pessoas, sobretudo crianças. Recentemente foi realizada reunião com representantes da UNODC para articulação das ações da SEDH com o GloACT (Ação Global para Prevenir e Combater o Tráfico de Pessoas e o Tráfico Ilícito de Migrantes 2015-2019)

Além disso, o Brasil tem buscado articular-se com os países que compõem a fronteira norte, por meio de reuniões e seminários no âmbito do projeto PAIR MERCOSUL (Estratégia Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual no Mercosul) e MT Brasil (Migrações Transfronteiriças) para utilização inteligente e integrada dos equipamentos disponibilizados pelas redes SUS, SUAS, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal.

7 Que articulações são construídas com a Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo Federal?

Vide o relatório de monitoramento do II PNETP.

8 Que articulações são construídas com o Ministério da Justiça?

Vide o relatório de monitoramento do II PNETP.

9 Que articulações são construídas com outros organismos do Estado (outras Secretarias, Ministérios, Polícia Federal...)?

Vide o relatório de monitoramento do II PNETP.

10 Há ações específicas que têm sido desenvolvidas para outras populações:

- d) **Crianças e adolescentes?** Ações da Secretaria Especial de Promoção dos Direitos da Criança e Adolescente, por meio da “Agenda de Convergência”.
- e) **Trans?** Vide o relatório de monitoramento do II PNETP.
- f) **Homens?** Vide o relatório de monitoramento do II PNETP.

11 O que tem sido feito no atendimento às consideradas vítimas, levando em consideração os eixos prevenção, repressão e atenção?

12 Quais as dificuldades de implementação da (s) política pública (s) com foco nas mulheres?

Seria interessante buscar todas as informações relacionadas com a política para as mulheres com a SPM.

13 Como o debate de gênero se insere nas ações da Secretaria de Direitos Humanos (em especial no enfrentamento ao tráfico de mulheres)?

A SEDH, por sua natureza temática, possui sensibilidade e preocupação em relação as questões de gênero, no entanto, como observado anteriormente, apenas apoia ações da Secretaria Especial para as Mulheres em várias matérias, dentre elas o Tráfico, como poderá ser analisado no relatório de monitoramento do II PNETP.

14 De que forma a Secretaria de Direitos Humanos atende mulheres em situação de tráfico? Como se dá esse atendimento?

Disque 100. A SEDH, por meio da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, possui o Disque 100, um canal de recebimento de denúncias e encaminhamento para os órgãos competentes em relação aos casos de violações de direitos humanos.

Muito obrigado por suas respostas!

ANEXOS

ANEXO 1 - Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças - Protocolo de Palermo

Preâmbulo

Os Estados Partes no presente Protocolo,

Declarando que uma ação eficaz para prevenir e combater o tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças, exige por parte dos países de origem, de trânsito e de destino uma abordagem global e internacional que inclua medidas destinadas a prevenir esse tráfico, a punir os traficantes e a proteger as vítimas desse tráfico, designadamente protegendo os seus direitos fundamentais internacionalmente reconhecidos,

Tendo em conta que, apesar da existência de uma variedade de instrumentos internacionais que contêm normas e medidas práticas destinadas a combater a exploração de pessoas, em especial de mulheres e crianças, não existe nenhum instrumento universal que trate de todos os aspectos relativos ao tráfico de pessoas,

Preocupados com o fato de, na ausência desse instrumento, as pessoas vulneráveis ao tráfico não estarem suficientemente protegidas,

Relembrando a Resolução 53/111 da Assembleia Geral, de 9 de Dezembro de 1998, na qual a Assembleia decidiu criar um comitê intergovernamental especial, de composição aberta, para elaborar uma convenção internacional global contra a criminalidade organizada transnacional e examinar a possibilidade de elaborar, designadamente, um instrumento internacional de luta contra o tráfico de mulheres e de crianças.

Convencidos de que para prevenir e combater este tipo de criminalidade será útil completar a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional com um instrumento internacional destinado a prevenir, reprimir e punir o tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças,

Acordaram no seguinte:

I. Disposições Gerais

Artigo 1.º

Relação com a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional

1. O presente Protocolo completa a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional e deverá ser interpretado em conjunto com a Convenção.
2. As disposições da Convenção deverão aplicar-se mutatis mutandis ao presente Protocolo, salvo se no mesmo se dispuser o contrário.
3. As infrações estabelecidas em conformidade com o artigo 5.º do presente Protocolo deverão ser consideradas infrações estabelecidas em conformidade com a Convenção.

Artigo 2.º

Objeto

O presente Protocolo tem como objeto:

- a) Prevenir e combater o tráfico de pessoas, prestando uma especial atenção às mulheres e às crianças;
- b) Proteger e ajudar as vítimas desse tráfico, respeitando plenamente os seus direitos humanos; e
- c) Promover a cooperação entre os Estados Partes de forma a atingir estes objetivos.

Artigo 3.º

Definições Para efeitos do presente Protocolo:

- a) Por “tráfico de pessoas” entende-se o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos;
- b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente artigo, deverá ser considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a);
- c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração deverão ser considerados “tráfico de pessoas” mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos na alínea a) do presente artigo;
- d) Por “criança” entende-se qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.

Artigo 4.º

Âmbito de aplicação

O presente Protocolo aplica-se, salvo disposição em contrário, à prevenção, à investigação e à repressão das infrações estabelecidas em conformidade com o seu artigo 5.º do presente Protocolo, quando essas infrações sejam de natureza transnacional e envolvam um grupo criminoso organizado, bem como à proteção das vítimas dessas infrações.

Artigo 5.º

Criminalização

1. Cada Estado Parte deverá adotar as medidas legislativas e outras que considere necessárias para estabelecer como infrações penais os atos descritos no artigo 3.º do presente Protocolo, quando tenham sido praticados intencionalmente.

2. Cada Estado Parte deverá adotar igualmente as medidas legislativas e outras que considere necessárias para estabelecer como infrações penais:

a) Sem prejuízo dos conceitos fundamentais do seu sistema jurídico, a tentativa de cometer uma infração estabelecida em conformidade com o n.º 1 do presente artigo;

b) participar como cúmplice numa infração estabelecida em conformidade com o n.º 1 do presente artigo; e

c) organizar a prática de ou mandar outras pessoas cometer uma infração estabelecida em conformidade com o n.º 1 do presente artigo.

II. Proteção das vítimas de tráfico de pessoas

Artigo 6.º

Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas

1. Nos casos em que se considere apropriado e na medida em que o permita o seu direito interno, cada Estado Parte deverá proteger a privacidade e a identidade das vítimas de tráfico de pessoas, nomeadamente estabelecendo a confidencialidade dos processos judiciais relativos a esse tráfico.

2. Cada Estado Parte deverá assegurar que o seu sistema jurídico ou administrativo contenha medidas que forneçam às vítimas de tráfico de pessoas, quando necessário:

a) Informação sobre os processos judiciais e administrativos aplicáveis;

b) Assistência para permitir que as suas opiniões e preocupações sejam apresentadas e tomadas em conta nas fases adequadas do processo penal instaurado contra os autores das infrações, sem prejuízo dos direitos de defesa.

3. Cada Estado Parte deverá considerar a possibilidade de aplicar medidas que permitam a recuperação física, psicológica e social das vítimas de tráfico de pessoas, nomeadamente, se for caso disso, em cooperação com organizações não governamentais, outras organizações competentes e outros sectores da sociedade civil e, em especial, facultar:

a) Alojamento adequado;

b) Aconselhamento e informação, em particular, quanto aos direitos que a lei lhes reconhece, numa língua que compreendam;

c) Assistência médica, psicológica e material; e

d) Oportunidades de emprego, de educação e de formação.

4. Cada Estado Parte deverá ter em conta, ao aplicar as disposições do presente artigo, a idade, o sexo e as necessidades especiais das vítimas de tráfico de pessoas, em particular as necessidades especiais das crianças, nomeadamente o alojamento, a educação e os cuidados adequados.

5. Cada Estado Parte deverá esforçar-se por garantir a segurança física das vítimas de tráfico de pessoas enquanto estas se encontrarem no seu território.

6. Cada Estado Parte deverá assegurar que o seu sistema jurídico preveja medidas que ofereçam às vítimas de tráfico de pessoas a possibilidade de obterem indemnização pelos danos sofridos.

Artigo 7.º

Estatuto das vítimas de tráfico de pessoas nos Estados de acolhimento

1. Além de adotar as medidas previstas no artigo 6.º do presente Protocolo, cada Estado Parte deverá considerar a possibilidade de adotar medidas legislativas ou outras medidas adequadas que permitam às vítimas de tráfico de pessoas permanecerem no seu território, se for caso disso, temporária ou permanentemente.

2. Ao aplicar o disposto no n.º 1 do presente artigo, cada Estado Parte deverá ter devidamente em conta fatores humanitários e compassivos.

Artigo 8.º

Repatriamento das vítimas de tráfico de pessoas

1. O Estado Parte do qual a vítima de tráfico de pessoas é nacional ou no qual esta tinha direito de residência permanente no momento da sua entrada no território do Estado Parte de acolhimento, deverá facilitar e aceitar, tendo devidamente em conta a segurança dessa pessoa, o seu regresso sem demora indevida ou injustificada.

2. Quando um Estado Parte repatria uma vítima de tráfico de pessoas para um Estado Parte do qual essa pessoa é nacional ou no qual esta tinha direito de residência permanente, no momento da sua entrada no território do Estado Parte de acolhimento, deverá assegurar que esse repatriamento tenha devidamente em conta a segurança da pessoa, bem como o estado de qualquer processo judicial relacionado com o fato de ela ser uma vítima de tráfico, e que seja, de preferência, voluntário.

3. A pedido do Estado Parte de acolhimento, qualquer Estado Parte requerido deverá verificar, sem demora indevida ou injustificada, se uma vítima de tráfico de pessoas é sua nacional ou tinha direito de residência permanente no seu território no momento da sua entrada no território do Estado Parte de acolhimento.

4. De forma a facilitar o repatriamento de uma vítima de tráfico de pessoas que não possua os documentos devidos, o Estado Parte do qual essa pessoa é nacional ou no qual esta tinha direito de residência permanente no momento da sua entrada no território do Estado Parte de acolhimento, deverá aceitar emitir, a pedido do Estado Parte de acolhimento, os documentos

de viagem ou qualquer outro tipo de autorização necessária que permitam à pessoa viajar e voltar a entrar no seu território.

5. O presente artigo não prejudica os direitos reconhecidos às vítimas de tráfico de pessoas por força de qualquer disposição do direito interno do Estado Parte de acolhimento.

6. O presente artigo não prejudica qualquer acordo bilateral ou multilateral aplicável que regule, no todo ou em parte, o repatriamento das vítimas de tráfico de pessoas. III. Prevenção, cooperação e outras medidas

Artigo 9.º

Prevenção do tráfico de pessoas

1. Os Estados Partes deverão estabelecer políticas, programas e outras medidas abrangentes para:

a) Prevenir e combater o tráfico de pessoas; e

b) Proteger as vítimas de tráfico de pessoas, especialmente as mulheres e as crianças, de nova vitimização.

2. Os Estados Partes deverão esforçar-se por adotar medidas tais como pesquisas, campanhas de informação e de difusão através dos órgãos de comunicação social, bem como iniciativas sociais e econômicas, tendo em vista prevenir e combater o tráfico de pessoas.

3. As políticas, os programas e outras medidas adotados em conformidade com o presente artigo deverão incluir, se necessário, a cooperação com organizações não governamentais, outras organizações relevantes e outros sectores da sociedade civil.

4. Os Estados Partes deverão adotar ou reforçar medidas, designadamente através da cooperação bilateral ou multilateral, para reduzir os fatores como a pobreza, o subdesenvolvimento e a desigualdade de oportunidades, que tornam as pessoas, em especial as mulheres e as crianças, vulneráveis ao tráfico.

5. Os Estados Partes deverão adotar ou reforçar as medidas legislativas ou outras, tais como medidas educativas, sociais ou culturais, designadamente através da cooperação bilateral ou multilateral, a fim de desencorajar a procura que propicie qualquer forma de exploração de pessoas, em especial de mulheres e crianças, que leve ao tráfico.

Artigo 10.º

Intercâmbio de informações e formação

1. Os serviços responsáveis pela aplicação da lei, os serviços de imigração ou outros serviços competentes dos Estados Partes, deverão cooperar entre si, na medida do possível, através da troca de informações, em conformidade com o seu direito interno, a fim de poderem determinar:

a) Se as pessoas que atravessam ou tentam atravessar uma fronteira internacional com documentos de viagem pertencentes a terceiros ou sem documentos de viagem são autores ou vítimas de tráfico de pessoas;

b) Os tipos de documentos de viagem que as pessoas têm utilizado ou tentado utilizar para atravessar uma fronteira internacional para fins de tráfico de pessoas; e

c) Os meios e métodos utilizados por grupos criminosos organizados para fins de tráfico de pessoas, incluindo o recrutamento e o transporte de vítimas, as rotas e as ligações entre as pessoas e os grupos envolvidos no referido tráfico, bem como as medidas adequadas à sua detecção.

2. Os Estados Partes deverão assegurar ou reforçar a formação dos funcionários dos serviços responsáveis pela aplicação da lei, dos serviços de imigração ou de outros serviços competentes, na prevenção do tráfico de pessoas. A formação deve incidir sobre os métodos utilizados para prevenir o referido tráfico, para perseguir judicialmente os traficantes e para fazer respeitar os direitos das vítimas, nomeadamente protegendo-as dos traficantes. A formação deverá igualmente ter em conta a necessidade de abarcar os direitos humanos e as questões específicas dos homens, das mulheres e das crianças bem como encorajar a cooperação com organizações não governamentais, outras organizações relevantes e outros sectores da sociedade civil.

3. Um Estado Parte que receba informações, deverá respeitar qualquer pedido do Estado Parte que as tenha transmitido, que sujeite a sua utilização a restrições.

Artigo 11.º

Medidas nas fronteiras

1. Sem prejuízo dos compromissos internacionais relativos à liberdade de circulação de pessoas, os Estados Partes deverão reforçar, na medida do possível, os controles fronteiriços necessários para prevenir e detectar o tráfico de pessoas.

2. Cada Estado Parte deverá adotar as medidas legislativas ou outras medidas apropriadas para prevenir, na medida do possível, a utilização de meios de transporte explorados por transportadores comerciais para a prática de infrações estabelecidas em conformidade com o artigo 5.º do presente Protocolo.

3. Quando se considere apropriado e sem prejuízo das convenções internacionais aplicáveis, tais medidas deverão consistir, nomeadamente, em estabelecer a obrigação para os transportadores comerciais, incluindo qualquer empresa de transportes, proprietário ou operador de qualquer meio de transporte, de verificar se todos os passageiros são portadores dos documentos de viagem exigidos para a entrada no Estado de acolhimento.

4. Cada Estado Parte deverá tomar as medidas necessárias em conformidade com o seu direito interno para prever sanções em caso de incumprimento da obrigação constante do n.º 3 do presente artigo.

5. Cada Estado Parte deverá considerar a possibilidade de tomar medidas que permitam, de acordo com o seu direito interno, recusar a entrada ou anular os vistos de pessoas envolvidas na prática de infrações estabelecidas em conformidade com o presente Protocolo.

6. Sem prejuízo do disposto no artigo 27.º da Convenção, os Estados Partes deverão procurar intensificar a cooperação entre os serviços de controlo de fronteiras, designadamente através da criação e manutenção de canais de comunicação diretos.

Artigo 12.º

Segurança e controlo dos documentos

Cada Estado Parte deverá adotar, de acordo com os meios disponíveis, as medidas necessárias, para:

- a) Assegurar a qualidade dos documentos de viagem ou de identidade que emitir, de forma a que não possam com facilidade ser indevidamente utilizados, falsificados, modificados, reproduzidos ou emitidos de forma ilícita; e
- b) Assegurar a integridade e segurança dos documentos de viagem ou de identidade por si ou em seu nome emitidos e impedir a sua criação, emissão e utilização ilícitas.

Artigo 13.º

Legitimidade e validade dos documentos

A pedido de outro Estado Parte, um Estado Parte deverá verificar, em conformidade com o seu direito interno e dentro de um prazo razoável, a legitimidade e validade dos documentos de viagem ou de identidade emitidos ou supostamente emitidos em seu nome e de que se suspeita terem sido utilizados para o tráfico de pessoas.

IV. Disposições finais

Artigo 14.º

Cláusula de salvaguarda

1. Nenhuma disposição do presente Protocolo deverá prejudicar os direitos, obrigações e responsabilidades dos Estados e das pessoas por força do direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário e o direito internacional relativo aos direitos humanos e, em particular, na medida em que sejam aplicáveis, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o seu Protocolo de 1967 e o princípio de non-refoulement neles consagrado.
2. As medidas constantes do presente Protocolo deverão ser interpretadas e aplicadas de forma a que as pessoas que foram vítimas de tráfico de pessoas não sejam discriminadas. A interpretação e aplicação das referidas medidas deverão estar em conformidade com os princípios de não discriminação internacionalmente reconhecidos.

Artigo 15.º

Resolução de diferendos

1. Os Estados Partes deverão procurar resolver os diferendos relativos à interpretação ou à aplicação do presente Protocolo por via da negociação.
2. Os diferendos entre dois ou mais Estados Partes relativos à aplicação ou à interpretação do presente Protocolo que não possam ser resolvidos por via da negociação num prazo razoável deverão, a pedido de um desses Estados Partes, ser submetidos a arbitragem. Se, no prazo de seis meses a contar da data do pedido de arbitragem, esses Estados Partes não chegarem a acordo sobre a organização da arbitragem, qualquer deles poderá submeter o diferendo ao Tribunal Internacional de Justiça, mediante petição de acordo com o Estatuto do Tribunal.
3. Cada Estado Parte pode, no momento em que assina, ratifica, aceita, aprova ou adere ao presente Protocolo, declarar que não se considera ligado pelo n.º 2 do presente artigo. Os outros Estados Partes não estão ligados pelo n.º 2 do presente artigo relativamente a qualquer Estado Parte que tenha formulado essa reserva.
4. Todo o Estado Parte que tenha formulado uma reserva nos termos do n.º 3 do presente artigo pode, a qualquer momento, retirá-la mediante notificação dirigida ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas.

Artigo 16.º

Assinatura, ratificação, aceitação, aprovação e adesão.

1. O presente Protocolo será aberto à assinatura de todos os Estados entre 12 e 15 de Dezembro de 2000, em Palermo (Itália) e, seguidamente, na sede da Organização das Nações Unidas, em Nova Iorque, a partir do trigésimo dia seguinte à sua adoção pela Assembleia Geral até 12 de Dezembro de 2002.
2. O presente Protocolo está igualmente aberto à assinatura das organizações regionais de integração económica desde que pelo menos um Estado membro dessa organização tenha assinado o presente Protocolo de acordo com o n.º 1 do presente artigo.
3. O presente Protocolo está sujeito à ratificação, aceitação ou aprovação. Os instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação serão depositados junto do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas. Uma organização regional de integração económica pode depositar o seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação se pelo menos um dos seus Estados membros o tiver feito. Nesse instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação, essa organização deverá declarar o âmbito da sua competência relativamente às matérias reguladas pelo presente Protocolo. Deverá igualmente informar o depositário de qualquer alteração substancial do âmbito da sua competência.
4. O presente Protocolo está aberto à adesão de qualquer Estado ou organização regional de integração económica da qual, pelo menos, um Estado membro seja parte no presente Protocolo. Os instrumentos de adesão serão depositados junto do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas. No momento da sua adesão, uma organização regional de integração económica deverá declarar o âmbito da sua competência relativamente às matérias reguladas pelo presente Protocolo. Deverá igualmente informar o depositário de qualquer alteração substancial do âmbito da sua competência.

Artigo 17.º

Entrada em vigor

1. O presente Protocolo entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito do quadragésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, mas não antes da entrada em vigor da Convenção. Para efeitos do presente número, nenhum dos instrumentos depositados por uma organização regional de integração econômica será considerado um instrumento adicional aos que já tenham sido depositados pelos Estados membros dessa organização.
2. Para cada Estado ou organização regional de integração econômica que ratifique, aceite ou aprove o presente Protocolo ou a ele adira depois de ter sido depositado o quadragésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, o presente Protocolo entrará em vigor no trigésimo dia seguinte à data de depósito por tal Estado ou organização do referido instrumento, ou na data em que ele entra em vigor de acordo com o n.º 1 do presente artigo, se esta for posterior.

Artigo 18.º

Emendas

1. Decorridos cinco anos sobre a data de entrada em vigor do presente Protocolo, um Estado Parte no Protocolo poderá propor uma emenda e depositar o respectivo texto junto do Secretário-Geral das Nações Unidas. Este último transmitirá, em seguida, a proposta de emenda aos Estados Partes e à Conferência das Partes na Convenção para apreciação da proposta e tomada de uma decisão. Os Estados Partes no presente Protocolo, reunidos na Conferência das Partes, farão todos os esforços para conseguir chegar, por consenso, a um acordo sobre toda e qualquer emenda. Uma vez esgotados todos os esforços nesse sentido sem que um acordo tenha sido alcançado, a emenda será, como último recurso, adotada por uma maioria de dois terços dos votos dos Estados Partes no presente Protocolo presentes e votantes na Conferência das Partes.
2. As organizações de integração econômica regional, nas áreas da sua competência, dispõem, para exercerem o seu direito de voto, de um número de votos igual ao número dos seus Estados membros que sejam Partes no presente Protocolo. Estas organizações não deverão exercer o seu direito de voto caso os seus Estados membros exerçam o deles e vice-versa.
3. Uma emenda adotada nos termos do n.º 1 do presente artigo está sujeita a ratificação, aceitação ou aprovação dos Estados Partes.
4. Uma emenda adotada nos termos do n.º 1 do presente artigo entrará em vigor para cada Estado Parte noventa dias após a data do depósito, por esse mesmo Estado Parte, de um instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação da referida emenda junto do Secretário-Geral das Nações Unidas.
5. Logo que uma emenda entra em vigor, ela vincula os Estados Partes que manifestaram o seu consentimento de vinculação a essa emenda. Os outros Estados Partes permanecerão ligados pelas disposições do presente Protocolo e por todas as alterações anteriores que tenham ratificado, aceite ou aprovado.

Artigo 19.º

Denúncia

1. Um Estado Parte pode denunciar o presente Protocolo mediante notificação escrita dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas. A denúncia produzirá efeitos um ano após a data de recepção da notificação pelo Secretário-Geral.
2. Uma organização regional de integração econômica regional deixará de ser Parte no presente Protocolo quando todos os seus Estados membros o tiverem denunciado.

Artigo 20.º

Depositário e línguas

1. O Secretário-Geral das Nações Unidas é o depositário do presente Protocolo.
2. O original do presente Protocolo, cujos textos em árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo fazem igualmente fé, será depositado junto do Secretário-Geral das Nações Unidas.

EM FÉ DO QUE os plenipotenciários abaixo assinados, para o efeito devidamente autorizados pelos seus respectivos Governos, assinaram este Protocolo.

ANEXO 2 - Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Capítulo I

Disposições Gerais

Artigo 1º A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atendimento às vítimas, conforme o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças.

Parágrafo único. O termo “criança” descrito no caput deve ser entendido como qualquer pessoa com idade inferior a 18 anos.

Artigo 2º Para os efeitos desta Política, o tráfico de pessoas significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça, uso da força, ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade, à situação de vulnerabilidade, a pagamentos ou a benefícios, visando obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração.

§ 1º O tráfico de pessoas incluirá a exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos, dentre outras formas de exploração.

§ 2º A intermediação, promoção ou facilitação do recrutamento, do transporte, da transferência, do alojamento ou do acolhimento de pessoas para fins de exploração também configura tráfico de pessoas.

§ 3º O tráfico interno de pessoas é aquele realizado dentro de um mesmo Estado, ou de um Estado para outro, dentro do território nacional.

§ 4º O termo “rapto” descrito no caput desse artigo deve ser entendido como a conduta definida no artigo 148 do Decreto-lei n o 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal Brasileiro, referente ao seqüestro e cárcere privado.

§ 5º O consentimento dado pela vítima é irrelevante para a configuração do tráfico de pessoas.

Capítulo II

Princípios e Diretrizes

Seção I

Princípios

Artigo 3º São princípios norteadores da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

- I – respeito à dignidade da pessoa humana;
- II – não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça, religião, geracional, situação migratória ou outro status;
- III – proteção e assistência integral às vítimas;
- IV – promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos;
- V – respeito a tratados e convenções internacionais de direitos humanos;
- VI – universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- VII – atuação em rede.

Seção II

Diretrizes Gerais

Artigo 4º São diretrizes gerais da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

- I – fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo na prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como no atendimento e reinserção social das vítimas;
- II – fomento à cooperação internacional bilateral e/ou multilateral;
- III – articulação com organizações não-governamentais, nacionais e internacionais;
- IV – estruturação de rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil;
- V – transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça, religião e geracional nas políticas públicas;
- VI – fortalecimento da atuação nas regiões de fronteira, em portos, aeroportos, rodovias, estações rodoviárias e ferroviárias;
- VII – atendimento das vítimas no exterior e em território nacional, bem como sua reinserção social;
- VIII – incentivo e realização de pesquisas visando à identificação do tráfico de pessoas, suas causas ou fatores de ocorrência, as rotas mais comuns, considerando as diversidades regionais;
- IX – incentivo à formação e à capacitação de profissionais para a prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como para o atendimento e reinserção social das vítimas;
- X – harmonização das legislações e procedimentos administrativos nas esferas federal, estadual e municipal relativas ao tema.

Parágrafo único. A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas observará os princípios da proteção integral da criança e do adolescente.

Seção III

Diretrizes Específicas

Artigo 5º São diretrizes específicas de prevenção ao tráfico de pessoas:

I – inclusão de medidas preventivas nas políticas públicas de saúde, educação, trabalho, segurança, justiça, turismo, assistência social, desenvolvimento rural, dentre outras políticas setoriais;

II – apoio e realização de campanhas educativas, com elaboração de material informativo;

III – apoio à mobilização social e fortalecimento da sociedade civil.

Artigo 6º São diretrizes específicas de repressão ao tráfico de pessoas:

I – cooperação entre órgãos policiais nacionais e internacionais;

II – cooperação jurídica internacional;

III – sigilo dos procedimentos judiciais e administrativos, nos termos da lei;

IV – integração com políticas e/ ou ações de repressão de crimes correlatos.

Artigo 7º São diretrizes específicas de atendimento às vítimas do tráfico de pessoas:

I – proteção e assistência jurídica, social, médica e psicológica às vítimas de tráfico de pessoas;

II – assistência consular às vítimas de tráfico de pessoas, independentemente de sua situação migratória;

III – reinserção social com a garantia de oportunidades de trabalho, formação e educação das vítimas de tráfico de pessoas;

IV – atenção às necessidades específicas das vítimas, com especial atenção a questões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça, religião, geracional, situação migratória, ou outro status;

V – proteção da intimidade e da identidade das vítimas;

VI – levantamento e mapeamento de instituições governamentais e não-governamentais situadas no Brasil e no exterior que prestam assistência a vítimas de tráfico de pessoas, com vistas à divulgação ao público.

Parágrafo único. A proteção e a assistência a que se refere o inciso I deste artigo serão estendidas a cônjuge ou companheiro(a), ascendentes, descendentes e dependentes que tenham convivência habitual com a vítima, conforme o necessário em cada caso.

Capítulo III

Ações

Artigo 8º Na implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, são competências dos órgãos e entidades públicos:

I – na área de Justiça e Segurança Pública:

- a) proporcionar atendimento inicial às vítimas de tráfico de pessoas que retornam ao país na condição de deportadas ou não admitidas nos aeroportos, portos e pontos de entrada em vias terrestres;
- b) elaborar proposta intergovernamental de aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento do tráfico de pessoas;
- c) fomentar a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais ligados à segurança pública para atuação articulada na prevenção e repressão ao tráfico de pessoas;
- d) propor a inserção do tema de tráfico de pessoas nos currículos de formação dos profissionais de segurança pública e operadores do Direito, federais, estaduais e municipais, para capacitação, quando do ingresso na instituição e de forma continuada, para o enfrentamento a este tipo de crime;
- e) apoiar a implementação de programas e projetos de prevenção ao tráfico de pessoas;
- f) fortalecer as rubricas orçamentárias existentes e criar outras voltadas para a formação dos profissionais de segurança pública e de justiça na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- g) incluir nas estruturas específicas de inteligência policial a investigação e repressão ao tráfico de pessoas;
- h) criar, nas Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal, estruturas específicas para investigação do tráfico de pessoas e outros crimes contra direitos humanos;
- i) promover a aproximação dos profissionais de segurança pública e operadores do Direito com a sociedade civil;
- j) celebrar convênios de cooperação com organizações da sociedade civil que atuam na prevenção ao tráfico de pessoas e no atendimento às vítimas;
- l) promover curso permanente, para membros e servidores do Ministério Público, sobre a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em Escola Superior do Ministério Público;
- m) articular os diversos ramos do Ministério Público dos Estados e da União;

- n) organizar e integrar os bancos de dados existentes na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- o) celebrar convênios de cooperação técnica com entidades públicas e privadas para subsidiar a atuação judicial e extrajudicial;
- p) incluir o tema de tráfico de pessoas nos cursos sobre lavagem de dinheiro.

II – na área de Relações Exteriores:

- a) propor e elaborar instrumentos de cooperação internacional na esfera do enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- b) iniciar processos de ratificação dos instrumentos internacionais referentes ao tráfico de pessoas;
- c) inserir no Manual de Serviço Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores um capítulo específico de assistência consular às vítimas de tráfico de pessoas;
- d) incluir o tema de tráfico de pessoas nos cursos de remoção oferecidos aos servidores do Ministério de Relações Exteriores;
- e) promover a coordenação das políticas referentes ao enfrentamento ao tráfico de pessoas com os países do Mercosul e da Organização dos Estados Americanos;
- f) propor e apoiar projetos de cooperação técnica internacional na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- g) coordenar e facilitar a participação brasileira em eventos internacionais na esfera de enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- h) realizar, no âmbito internacional, o levantamento e mapeamento previsto no artigo 7º, inciso VI deste anexo.

III – na área de Educação:

- a) celebrar convênios com instituições de ensino e pesquisa para o desenvolvimento de diagnósticos e estudos relacionados ao tráfico de pessoas;
- b) incluir a temática do tráfico de pessoas nas ações e resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (FNDE/MEC);
- c) apoiar a implementação de programas e projetos de prevenção ao tráfico de pessoas nas escolas;
- d) incluir e desenvolver o tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas nas formações continuadas de profissionais de educação;

e) propor a inclusão da disciplina de direitos humanos, inserindo a temática de tráfico de pessoas nas universidades, com especial ênfase nos cursos da área de humanas e saúde.

IV – na área de Saúde:

a) garantir atenção integral para vítimas de tráfico de pessoas;

b) acompanhar as notificações sobre suspeita ou confirmação de maus-tratos contra crianças e adolescentes, violência contra mulheres e agravos por causas externas relacionadas ao trabalho;

c) garantir atendimento médico e informações relacionados à prevenção de DST/AIDS às vítimas de tráfico de pessoas;

d) elaborar protocolo específico para atendimento às vítimas de tráfico de pessoas, padronizando esse atendimento;

e) capacitar os profissionais de saúde na área de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas.

V – na área de Assistência Social:

a) oferecer proteção integral às vítimas de tráfico de pessoas que se encontram sem referência e/ ou em situação de ameaça, necessitando serem retiradas de seu núcleo familiar e/ou comunitário;

b) oferecer proteção às crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual, inserindo-as no Serviço de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, desenvolvido no âmbito do Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS;

c) facilitar, por meio do encaminhamento à rede sócio-assistencial municipal, a inserção das vítimas de tráfico de pessoas nas ações desenvolvidas no âmbito do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, visando a garantia de direitos, a socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;

d) desenvolver campanha sócio-educativa para prevenção ao tráfico de pessoas;

e) elaborar protocolo específico para atendimento às vítimas de tráfico de pessoas;

f) capacitar os operadores da assistência social na área de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas.

VI – na área de Promoção da Igualdade Racial:

a) garantir a inserção da perspectiva da promoção da igualdade racial nas políticas governamentais de enfrentamento ao tráfico de pessoas;

b) apoiar as experiências de promoção da igualdade racial empreendidas por municípios, Estados e organizações da sociedade civil voltadas à prevenção ao tráfico de pessoas e atendimento às vítimas;

c) garantir a inclusão da temática do tráfico de pessoas na agenda do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial;

d) realizar estudos e pesquisas sobre o perfil das vítimas de tráfico de pessoas com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos da população brasileira.

VII – na área do Trabalho e Emprego:

a) orientar os empregadores e entidades sindicais sobre aspectos ligados ao recrutamento e deslocamento de trabalhadores de uma localidade para outra;

b) fiscalizar o recrutamento e o deslocamento de trabalhadores para localidade diversa do município ou Estado de origem;

c) propor ações judiciais na Justiça do Trabalho para garantir os direitos dos trabalhadores;

d) promover articulação com entidades profissionalizantes visando capacitar e reinserir a vítima no mercado de trabalho.

VIII – na área de Desenvolvimento Agrário:

a) diminuir a vulnerabilidade e prevenir o recrutamento mediante políticas específicas na área de desenvolvimento rural;

b) promover a desapropriação para fins de reforma agrária, por descumprimento da função social trabalhista, de imóveis rurais nas regiões de resgate dos trabalhadores submetidos a trabalho forçado ou a condição análoga a de escravo;

c) promover ações articuladas com parceiros que atuam nos Estados de origem dos trabalhadores recrutados;

d) formar parcerias no que tange à assistência técnica para avançar na implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural;

e) fiscalizar os imóveis que constam nos Cadastros de Empregadores que Tenham Mantido Trabalhadores em Condições Análogas a de Escravo;

f) excluir da participação em certames licitatórios e restringir o acesso aos recursos do crédito rural a todas as pessoas físicas ou jurídicas que explorem o trabalho forçado e/ou em condição análoga a de escravo;

g) promover a reinclusão de trabalhadores libertados e de resgate da cidadania, mediante criação de uma linha específica, em parceria com o Ministério da Educação, para alfabetização e formação dos trabalhadores resgatados, de modo que possam atuar como agentes multiplicadores para a erradicação do trabalho forçado e do trabalho em condição análoga a de escravo;

h) incentivar os Estados, municípios e demais parceiros a acolher e prestar apoio específico aos trabalhadores libertados, por meio de capacitação técnica.

IX – na área dos Direitos Humanos:

- a) proteger testemunhas de crimes de tráfico de pessoas;
- b) receber denúncias de tráfico de pessoas através do Disque-Denúncia Nacional, dando o respectivo encaminhamento;
- c) incluir ações específicas sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no Território Brasileiro (Pair);
- d) fortalecer ações existentes e implementar novas ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito da Comissão Intersetorial para o Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes;
- e) realizar, no âmbito nacional, o levantamento e mapeamento previsto no artigo 7º, inciso VI deste anexo.

X – na área da Proteção e Promoção dos Direitos da Mulher:

- a) qualificar os profissionais da rede de atendimento à mulher em situação de violência para o atendimento à mulher traficada e em situação de vulnerabilidade;
- b) apoiar os Centros de Referência de Atendimento à Mulher em situação de Violência para prestar serviços de atendimento às mulheres traficadas;
- c) apoiar e incentivar programas e projetos de qualificação profissional, geração de emprego e renda que tenham como beneficiárias diretas mulheres traficadas e em situação de vulnerabilidade;
- d) fomentar debates sobre questões estruturantes favorecedoras do tráfico de pessoas e relativas à discriminação de gênero;
- e) promover ações de articulação intersetoriais visando a inserção da dimensão de gênero nas políticas públicas básicas, assistenciais e especiais;
- f) apoiar programas, projetos e ações de educação não-sexista e de promoção da diversidade no ambiente profissional e educacional;
- g) participar das capacitações visando garantir a temática de gênero;
- h) promover em parceria com organizações governamentais e não-governamentais debates sobre metodologias de atendimento às mulheres traficadas e em situação de vulnerabilidade.

XI – na área do Turismo:

- a) incluir o tema do tráfico de crianças e adolescentes nas capacitações e eventos de formação dirigidos à cadeia produtiva do turismo;

b) cruzar os dados dos diagnósticos feitos nos municípios para orientar os planos de desenvolvimento turístico local através do programa de regionalização. E

c) promover campanhas de sensibilização contra o turismo sexual como forma de prevenção ao tráfico de pessoas;

XII - na área de Cultura:

a) desenvolver projetos e ações culturais com foco na prevenção ao tráfico de pessoas; e


b) fomentar e estimular atividades culturais, tais como programas regionais de rádio, peças e outros programas veiculados por radiodifusores, que possam aumentar a conscientização da população com relação ao tráfico de pessoas, trabalho escravo e exploração sexual, respeitadas as características regionais.

ANEXO 3 - Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas



Plano Nacional de Enfrentamento ao **Tráfico de Pessoas**





Plano Nacional de Enfrentamento ao **Tráfico de Pessoas**



Secretaria Nacional
de Justiça

Ministério
da Justiça





MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro de Estado da Justiça

Tarso Genro

Secretário Nacional de Justiça

Romeu Tuma Júnior

Coordenação

Bárbara Pincovsca Cardoso Campos

Consultores Técnicos

Hozani Pereira de Siqueira

Sergio Abijaode Amaral Marinho

Marcos Wollakay Christo De Carvalho

Clênio Valdir de Oliveira Casto

Textos

Bárbara Campos

Cidália Sant'Ana

Marina Oliveira

Revisão

Cidália Sant'Ana

Projeto Gráfico e Capa

Doble Produções

Tiragem: 3.000 exemplares

P712 Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. / Secretaria Nacional de Justiça . - Brasília : SNJ, 2008.

16 p. : il.

1. Direitos humanos. 2. Tráfico de pessoas. I. Secretaria Nacional de Justiça (SNJ).

CDD: 341.27

» Apresentação

É com satisfação que apresentamos à sociedade o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP). Damos início, assim, a uma nova etapa na luta contra o tráfico de pessoas em nosso país.

Fruto de debates e reflexões, o Plano Nacional vem reforçar e concretizar os princípios, diretrizes e ações consagrados na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto nº 5.948/06, de 26/10/2006), em seus três eixos estratégicos: prevenção ao tráfico, repressão e responsabilização dos seus autores e atenção às vítimas.

Este Plano foi escrito a muitas mãos. Capitaneado pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos e pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, ambas da Presidência da República, o PNETP foi produzido por um Grupo de Trabalho Interministerial, integrado também por convidados do Ministério Público e da sociedade civil organizada.

Esta publicação pretende ser uma leitura rápida e inicial do PNETP, apresentando-o de maneira resumida, com objetivo de torná-lo

acessível a qualquer cidadão e não apenas aos especialistas no tema. Nas próximas páginas, o(a) leitor(a) encontrará o histórico dos trabalhos, iniciados com a elaboração da Política Nacional, ainda no final de 2005, bem como explicações sobre o que é e como foi construído o Plano.

Esperamos que este documento, que é produto de uma série de experiências e reflexões colhidas no seio da sociedade brasileira e amadurecidas ao longo dos anos, possa servir de ferramenta para um enfrentamento mais efetivo ao tráfico de pessoas no Brasil. Temos a certeza de que as prioridades e ações traçadas no texto são apenas um ponto de partida para a implementação de uma política pública consistente nessa área. Para isso, contamos com a parceria indispensável das diversas instituições comprometidas com esse tema, não só no âmbito do Poder Executivo Federal, mas também do Poder Legislativo, do Ministério Público, do Poder Judiciário, dos Estados, dos Municípios e da sociedade civil organizada para dar vida a cada uma das ações previstas no Plano.

É da soma dos esforços e do compromisso de cada um de nós que virão as soluções para a garantia de condições de vida digna a tantos brasileiros e brasileiras que deixam as suas comunidades de origem, ao longo de nossa história, pela falta de oportunidades.

Ministério da Justiça
Secretaria Nacional de Justiça

» 1. A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Tráfico de pessoas é causa e consequência de violações de direitos humanos. É uma ofensa aos direitos humanos porque explora a pessoa humana, degrada sua dignidade, limita sua liberdade de ir e vir. É ainda consequência do desrespeito aos direitos humanos porque o tráfico de pessoas é fruto da desigualdade socioeconômica, da falta de educação, de poucas perspectivas de emprego e de realização pessoal, de serviços de saúde precários e da luta diária pela sobrevivência.

Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho, quase 1 milhão de pessoas são traficadas no mundo anualmente com a finalidade de exploração sexual, sendo que 98% são mulheres. O tráfico chega a movimentar 32 bilhões de dólares por ano, sendo apontado como uma das atividades criminosas mais lucrativas.



Em 2006, o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil deu um salto importante: após um rico processo de elaboração, aprovou-

se uma Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006). Trata-se de um marco normativo inovador, que traz um conjunto de princípios, diretrizes e ações orientadoras da atuação do Poder Público nessa área.

Para tanto, foi elaborado por representantes do Poder Executivo Federal e convidados do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho um primeiro texto-base da Política Nacional. Em seguida, e para conferir legitimidade à nova Política e garantir a participação da sociedade civil no processo, realizou-se uma consulta pública. Várias organizações não-governamentais, órgãos de governo, bem como técnicos e especialistas no assunto opinaram sobre o esboço da Política Nacional. E para coroar esse processo, as sugestões colhidas na consulta pública foram discutidas e consolidadas em um seminário nacional realizado em junho de 2006.

«6

Assim, depois de vários debates, chegou-se a um consenso sobre o conteúdo da Política Nacional, aprovada no final de outubro de 2006. Os méritos da Política Nacional estão não só no processo de sua construção, mas principalmente nos princípios e diretrizes que consagra. O enfrentamento ao tráfico de pessoas é considerado, nos termos da Política, sob suas várias modalidades, articulando as ações relativas ao combate à exploração sexual comercial, à luta contra o trabalho escravo, às políticas voltadas às mulheres, crianças e adolescentes, sempre numa perspectiva de direitos humanos.

Além disso, a Política Nacional procura ainda dar uma resposta ao problema em três grandes eixos de atuação, considerados

estratégicos para um combate efetivo: 1) prevenção ao tráfico; 2) repressão ao crime e responsabilização de seus autores e 3) atenção às vítimas.

E mais: pelo fato de ser o tráfico de pessoas um tema afeto a diversas áreas, como saúde, justiça, educação, trabalho, assistência social, turismo, entre outros, seu processo de construção envolveu diversos ministérios, demonstrando que o assunto é uma política de Estado, com ações incluídas em suas mais diversas áreas.

Se o primeiro passo foi dado, a etapa seguinte também já se definia: o Decreto nº 5.948/2006, que aprovou a Política Nacional, deixou também a tarefa de elaborar um Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com prioridades, ações e metas específicas e bem definidas.

O Ministério da Justiça lançou em 2007 uma cartilha que contém artigos escritos por especialistas em tráfico de pessoas, além do texto na íntegra da Política Nacional. Acesse www.mj.gov.br e leia a cartilha.





» 2. O que é o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas?

A missão de elaborar o Plano Nacional foi delegada a um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), formado por representantes de diversos órgãos públicos federais, e que contou com a colaboração, mais uma vez, do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e da sociedade civil organizada, incluindo organizações não-governamentais, especialistas e organismos internacionais.

Coordenado pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos e pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, ambas da Presidência da República, o GTI se reuniu em três ocasiões, entre maio e setembro de 2007, para construir a proposta do novo Plano. O Plano foi dividido em três grandes áreas, seguindo o espírito e as diretrizes traçadas na Política Nacional:

- 1) Eixo Estratégico 1 - *Prevenção ao Tráfico de Pessoas*
- 2) Eixo Estratégico 2 - *Atenção às Vítimas*
- 3) Eixo Estratégico 3 - *Repressão ao Tráfico de Pessoas e Responsabilização de seus Autores*

No âmbito da Prevenção, a intenção é diminuir a vulnerabilidade de determinados grupos sociais ao tráfico de pessoas e fomentar seu empoderamento, bem como engendrar políticas públicas voltadas para combater as reais causas estruturais do problema.

Quanto à Atenção às Vítimas, foca-se no tratamento justo, seguro e não-discriminatório das vítimas, além da reinserção social, adequada assistência consular, proteção especial e acesso à Justiça. E se entende como vítimas não só os(as) brasileiros(as), mas também os(as) estrangeiros(as) que são traficados(as) para o Brasil, afinal este é considerado um país de destino, trânsito e origem para o tráfico.

Sobre o Eixo 3, Repressão e Responsabilização, o foco está em ações de fiscalização, controle e investigação, considerando os aspectos penais e trabalhistas, nacionais e internacionais desse crime.

Para cada um dos três eixos, o Plano traz um conjunto de prioridades (objetivos), ações, atividades, metas específicas, órgão responsável, além de parceiros e prazos de execução.

Além disso, é importante mencionar que se construiu um Plano cuja implementação será para os próximos dois anos, a contar da data de sua publicação.

A execução integrada é o motor do Plano. Os órgãos responsáveis precisam implementar as atividades de forma agregada, buscando afinidades entre as metas e parcerias, para que não haja, inclusive, repetição de esforços.



» 3. Conhecendo as prioridades e ações do PNETP

Eixo 1:

PREVENÇÃO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Qual a prioridade?


Prioridade 1: Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas.

Quais são as ações para se alcançar essa prioridade?


- Levantar, sistematizar e disseminar estudos, pesquisas, informações e experiências já existentes no âmbito nacional ou internacional sobre tráfico de pessoas.
- Realizar estudos e pesquisas sobre tráfico de pessoas.
- Incentivar a criação de linhas de pesquisa e extensão sobre tráfico de pessoas em universidades.

Qual a prioridade?


Prioridade 2: Capacitar e formar atores envolvidos direta ou indiretamente com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos.

 *Quais são as ações para se alcançar essa prioridade?*


- Realizar cursos e oficinas, com a produção de material de referência, quando necessário, para profissionais e agentes específicos.
-

 *Qual a prioridade?*


Prioridade 3: Mobilizar e sensibilizar grupos específicos e comunidade em geral sobre o tema do tráfico de pessoas.

 *Quais são as ações para se alcançar essa prioridade?*

- Apoiar projetos artísticos e culturais com enfoque no tráfico de pessoas.
 - Promover e realizar campanhas nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.
 - Sensibilizar atores de setores específicos com relação ao tráfico de pessoas.
-

 *Qual a prioridade?*

Prioridade 4: Diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos.

 *Quais são as ações para se alcançar essa prioridade?*

- Disponibilizar mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos, preferencialmente nos Municípios e

comunidades identificadas como focos de aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas.

- Promover a regularização do recrutamento, deslocamento e contratação de trabalhadores.

Eixo 2:

ATENÇÃO ÀS VÍTIMAS

Qual a prioridade?


Prioridade 5: Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico.

Quais são as ações para se alcançar essa prioridade?


- Formular e implementar um programa permanente e integrado de formação em atendimento, na perspectiva dos direitos humanos.
- Integrar, estruturar, fortalecer, articular e mobilizar os serviços e as redes de atendimento.
- Definir metodologias e fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades nos diferentes níveis de complexidade da atenção à vítima.
- Realizar capacitações articuladas entre as três esferas de governo, organizações da sociedade civil e outros atores estratégicos.
- Realizar articulações internacionais para garantir os direitos das vítimas de tráfico de pessoas.

Eixo 3:


**REPRESSÃO AO TRÁFICO DE PESSOAS E
RESPONSABILIZAÇÃO DE SEUS AUTORES**

 *Qual a prioridade?*


Prioridade 6: Aperfeiçoar a legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos.

 *Quais são as ações para se alcançar essa prioridade?*


- Criar um subgrupo de especialistas para elaborar proposta intergovernamental de aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos.

 *Qual a prioridade?*

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.


 *Quais são as ações para se alcançar essa prioridade?*

- Capacitar profissionais de segurança pública e operadores do direito, federais, estaduais e municipais.


 *Qual a prioridade?*

Prioridade 8: Fomentar a cooperação entre os órgãos federais,


estaduais e municipais envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas para atuação articulada na repressão do tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.

 *Quais são as ações para se alcançar essa prioridade?*


- Padronizar e fortalecer o intercâmbio de informações entre os órgãos de segurança pública em matéria de investigação dos casos de tráfico de pessoas.
- Promover a aproximação e integração dos órgãos e instituições envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

 *Qual a prioridade?*


Prioridade 9: Criar e aprimorar instrumentos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

 *Quais são as ações para se alcançar essa prioridade?*

- Desenvolver, em âmbito nacional, mecanismos de repressão ao tráfico de pessoas e conseqüente responsabilização de seus autores.


 *Qual a prioridade?*

Prioridade 10: Estruturar órgãos responsáveis pela repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.


 *Quais são as ações para se alcançar essa prioridade?*

- Ampliar os recursos humanos e estrutura logística das unidades

específicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, como um dos crimes contra os direitos humanos, nas Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal.

 *Qual a prioridade?*

Prioridade 11: Fomentar a cooperação internacional para repressão ao tráfico de pessoas.

 *Quais são as ações para se alcançar essa prioridade?*


- Propor e elaborar instrumentos de cooperação bilateral e multilateral na área de repressão ao tráfico de pessoas.
- Fortalecer e integrar projetos de cooperação internacional na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas.
- Articular ações conjuntas de enfrentamento ao tráfico de pessoas em regiões de fronteira.

Garantir os recortes de gênero, orientação sexual, raça/ etnia, origem social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, religião, faixa etária, situação migratória, especificidades regionais, entre outros, é uma preocupação que passa todo o Plano e será levado em conta na implementação de todas as suas ações.




» 4. Como será a avaliação e o monitoramento do PNETP?

Uma das partes essenciais no desenho e na implementação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) é a adoção de mecanismos de monitoramento e avaliação do Plano. Essa tarefa, de acordo com o Decreto nº 6.347, está sob o comando do Ministério da Justiça, com o apoio de um Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do Plano.

 *Quais são as atribuições do Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do PNETP?*

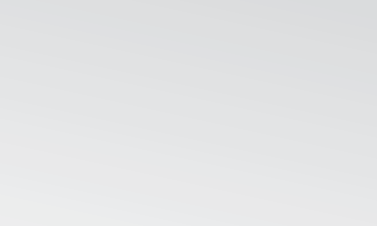
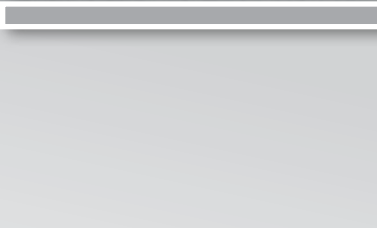
- » apoiar o Ministério da Justiça no monitoramento e avaliação do PNETP;
- » estabelecer a metodologia de monitoramento e avaliação do PNETP e acompanhar a execução das ações, atividades e metas estabelecidas;
- » efetuar ajustes na definição de suas prioridades;
- » promover sua difusão junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais; e
- » elaborar relatório semestral de acompanhamento.

 *Como é formado esse Grupo?*

O Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do PNETP, instituído no âmbito do Ministério da Justiça, é constituído pelos seguintes órgãos:

- » Ministérios da Justiça, que o coordena;
- » Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- » Ministério da Saúde;
- » Ministério do Trabalho e Emprego;
- » Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- » Ministério da Educação;
- » Ministério das Relações Exteriores;
- » Ministério do Turismo;
- » Ministério da Cultura;
- » Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;
- » Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;
- » Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; e
- » Advocacia-Geral da União.

Além disso, conforme dispõe o Decreto nº 6.347, poderão ainda ser convidados a participar das reuniões do Grupo Assessor representantes do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e de outros órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil.



**Ministério da Justiça
Secretaria Nacional de Justiça**

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Ministério da Justiça,
3º andar, sala 318, Brasília, DF, CEP: 70064-900

Telefone: (61) 3429.9358 • 3429.3102 • 3429.9333

www.mj.gov.br

ANEXO 4 - II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas



**II PLANO NACIONAL
DE ENFRENTAMENTO AO
TRÁFICO DE PESSOAS**

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA
Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Ministério da Justiça,
4º andar, Sala 429
Brasília, DF, CEP: 70.064-900
www.mj.gov.br/traficodepessoas

Copyright
É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação,
desde que citada a fonte.

Revisão:
Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Diagramação:
Assessoria de Comunicação Social – Ministério da Justiça

Tiragem:
15.000 exemplares

341.27
B823p

Brasil. Secretaria Nacional de Justiça.
II Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. / Secretaria
Nacional de Justiça. – Brasília : Ministério da Justiça, 2013.
32 p.

1. Direitos humanos. 2. Tráfico de pessoas. 3. Direitos e garantias individuais.
I. Título.

CDD

Ficha catalográfica produzida pela Biblioteca do MJ

PRESIDENTA DA REPÚBLICA
Dilma Rousseff

MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
José Eduardo Cardozo

SECRETÁRIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Márcia Pelegrini

SECRETÁRIO NACIONAL DE JUSTIÇA
Paulo Abrão

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA, CLASSIFICAÇÃO,
TÍTULOS E QUALIFICAÇÃO
Fernanda Alves dos Anjos

DIRETOR ADJUNTO DO DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA,
CLASSIFICAÇÃO, TÍTULOS E QUALIFICAÇÃO
Davi Ulisses Brasil Simões Pires

COORDENADORA DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS
Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira

EQUIPE DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS
Ana Luiza Moraes Patrão; Angela Regina Cavalheiro Ansilieiro;
Eliene Xavier Moreira; Lucicleia Souza e Silva; Maria Angélica
Santos Sousa; Priscilla Hoffmann Mercadante; Tatiana Tutida
Ribeiro Correa; Vívian Sleiman de Oliveira

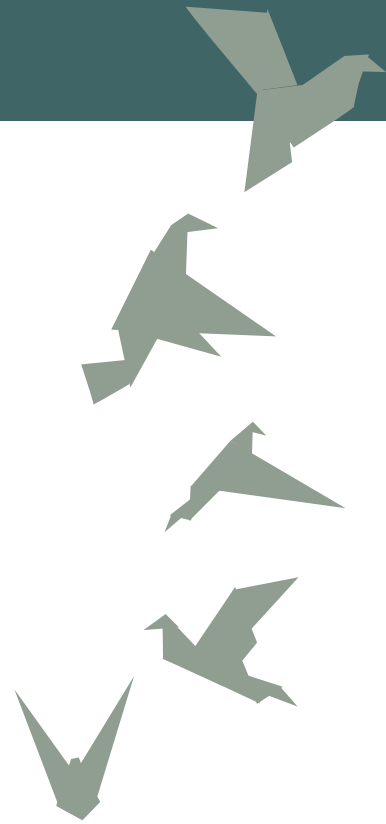
CONSULTORES TÉCNICOS
Ofélia Ferreira da Silva
Sady Sidney Fauth Júnior



SUMÁRIO

■	GLOSSÁRIO	■	6
■	APRESENTAÇÃO	■	7
■	HISTÓRICO DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO II PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS	■	8
■	COMO ESTÁ ESTRUTURADO O II PNETP	■	10
■	GESTÃO INTEGRADA DO II PNETP	■	12
■	DECRETO Nº 7.901, DE 4 DE FEVEREIRO DE 2013 – APROVA O II PNETP	■	14
■	PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 634, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2013	■	18
■	ANEXO	■	20

APRESENTAÇÃO



Traficar pessoas é uma das maiores violações de direitos humanos que a humanidade vivenciou e ainda vivencia. Tomar o ser humano como mercadoria, fazê-lo objeto de exploração, é crime que assola o mundo inteiro e que deve ser combatido com ações de repressão e prevenção, além de se garantir atendimento digno e eficaz às vítimas.

O Brasil avança cada vez mais nessa luta. Após a assinatura do Protocolo de Palermo, lançou-se a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 2006 por meio de um processo participativo, inclusive com pioneira consulta pública virtual, capitaneado pelo Ministério da Justiça. O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi lançado em 2008, com ações nos três eixos da política: prevenção ao fenômeno, repressão e responsabilização, e atendimento às vítimas.

Após a avaliação da implementação do I PNETP, iniciou-se a construção a várias mãos do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 2011. Com a participação de órgãos públicos, sociedade civil e organismos internacionais, o texto do II PNETP, ora lançado, espelha o avanço que já se alcançou no combate a esse fenômeno mundial e os desafios que ainda são preciso responder de maneira coletiva e compromissada. Ações perante os grandes eventos e grandes obras, respostas ao fenômeno em regiões de fronteira, instituição de instância nacional participativa de articulação da política – estes são alguns exemplos de metas emblemáticas do II PNETP que inova ao se organizar em linhas operativas transversais aos três eixos da política nacional.

Essa é a tônica da resposta brasileira ao tráfico de pessoas: ações articuladas com os mais diversos atores públicos e privados. Devido à complexidade da política pública e da intersetorialidade de suas ações, não há que se falar em um único ator que consiga, de forma efetiva, combater essa situação de violação de direitos. Cabe ao Ministério da Justiça, em parceria com a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, de forma tripartite, coordenar a implementação da política nacional e dos seus respectivos planos nacionais, cujas metas estão sob a responsabilidade de mais de uma dezena de Ministérios, em articulação ainda com Estados e municípios, demais Poderes da República e organizações da sociedade civil, Academia e setor privado.

Somar esforços é o pressuposto maior para o efetivo enfrentamento ao tráfico de pessoas. O II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas reflete esta necessidade e nos inspira a dar passos cada vez mais seguros e largos na esfera nacional. Espera-se que, no momento de sua avaliação final, tenhamos a sensação de dever cumprido e de que o Brasil enfrenta de forma coordenada e efetiva o tráfico de pessoas, tanto no âmbito interno como internacionalmente.

José Eduardo Cardozo
Ministro da Justiça

GLOSSÁRIO

CONATRAP – Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
ETP – Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
GI – Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP
GTI – Grupo de Trabalho Interministerial
MJ – Ministério da Justiça
PNETP – Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PPA – Plano Plurianual
SDH – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SPM – Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República
SNJ – Secretaria Nacional de Justiça

¹ Protocolo de Palermo – 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, adotado em Nova York em 15 de novembro de 2000 e ratificado no Brasil pelo Decreto Presidencial nº 5.017, de 12 de março de 2004.

HISTÓRICO DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO II PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

O II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP) é a expressão mais concreta do compromisso político, ético e técnico do Estado brasileiro em prevenir e reprimir o crime do tráfico de pessoas e garantir a necessária assistência e proteção às vítimas, bem como a promoção de seus direitos, numa atuação sintonizada com o que anseia a sociedade brasileira e de acordo com os compromissos nacionais e internacionais estabelecidos.

O II PNETP foi elaborado por meio de um amplo processo de diálogos que resultou em sugestões de ações a serem implementadas pelo governo brasileiro por meio de políticas públicas integradas para enfrentar o tráfico de pessoas interno e internacional. Este foi o segundo processo de planejamento nacional. O primeiro teve início em 2006, quando a política nacional foi promulgada pelo Decreto nº 5.948, de 26 de outubro, e finalizou-se em 2010, com o encerramento do I Plano Nacional.

Neste II Plano, o debate se enriqueceu tanto com as lições aprendidas do primeiro ciclo, como com os processos participativos realizados por meio de colóquios com especialistas, de plenárias livres abertas e participativas, realizadas tanto no Brasil como no exterior, de consulta virtual *on-line*, de revisões técnicas dos planos técnico-orçamentários dos Ministérios e instituições envolvidos com tema, da incorporação das recomendações internacionais e dos debates realizados durante o II Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em Recife, em novembro de 2011. No total, estima-se que cerca de 2.000 pessoas participaram deste processo em seus diferentes momentos.

Assim, o atual Plano Nacional resulta de um amplo e intenso processo participativo de trabalho que reuniu a experiência e a inteligência de milhares de pessoas e profissionais envolvidos com o tema no Brasil e exterior.

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL PARA A CONSTRUÇÃO DO II PNETP

Uma primeira medida foi a constituição do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), sob a liderança do Secretário Nacional de Justiça, para coordenar e articular a elaboração do II PNETP. Fizeram parte do GTI:

1. Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça;
2. Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça;
3. Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça;
4. Departamento de Polícia Rodoviária Federal do Ministério da Justiça;
5. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;
6. Secretaria de Políticas para as Mulheres;
7. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;
8. Casa Civil da Presidência da República;
9. Secretaria-Geral da Presidência da República;
10. Ministério da Cultura;
11. Ministério da Educação;
12. Ministério da Saúde;
13. Ministério do Desenvolvimento Agrário;
14. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
15. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
16. Ministério do Trabalho e Emprego;
17. Ministério das Relações Exteriores;
18. Ministério do Turismo;
19. Ministério Público do Trabalho;
20. Procuradoria-Geral da República;
21. Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União.

ETAPAS DE CONSTRUÇÃO DO II PNETP

Entre junho e novembro de 2011, propostas de ações para o II Plano foram gestadas em:

- A. 12 reuniões de trabalho periódicas e uma oficina de diagnóstico sobre os avanços do I Plano com o GTI;
- B. 3 colóquios em Brasília com especialistas, líderes sociais, agências internacionais, Estados e municípios, e equipes técnicas do sistema de justiça e direitos;
- C. Análises dos compromissos internacionais do governo brasileiro e das pesquisas sobre tráfico de pessoas;
- D. Reuniões bilaterais sobre os PPAs de Ministérios e Secretarias;
- E. Diálogos com a CPI do Senado sobre o tráfico de seres humanos;
- F. Consulta virtual *on-line* no site do Ministério da Justiça, com participação de 135 pessoas;
- G. 57 plenárias livres com participação de 1.500 pessoas, destas, 20 plenárias foram em países estrangeiros;
- H. II Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em Recife.

COMO ESTÁ ESTRUTURADO O II PNETP

Diretamente alinhado com o Protocolo de Palermo e com a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o II Plano Nacional se destina à prevenção e repressão do tráfico de pessoas no território nacional, à responsabilização dos autores e à atenção às vítimas.

De forma mais detalhada em seus **objetivos**, o II PNETP busca:

I - Ampliar e aperfeiçoar a atuação de instâncias e órgãos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, na prevenção e repressão do crime, na responsabilização dos autores, na atenção às vítimas e na proteção de seus direitos;

II - Fomentar e fortalecer a cooperação entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e organismos internacionais no Brasil e no exterior envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas;

III - Reduzir as situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, consideradas as identidades e especificidades dos grupos sociais;

IV - Capacitar profissionais, instituições e organizações envolvidas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas;

V - Produzir e disseminar informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento; e

VI - Sensibilizar e mobilizar a sociedade para prevenir a ocorrência, os riscos e os impactos do tráfico de pessoas.

Assim, até 2016, **linhas operativas** do II Plano deverão ser executadas:

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.

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.

Em nível federal, são **órgãos executores** do II Plano:

- Ministério da Justiça;
- Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;
- Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;
- Casa Civil da Presidência da República;
- Ministério da Defesa;
- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério da Educação;
- Ministério da Cultura;
- Ministério do Trabalho e Emprego – Secretaria de Inspeção do Trabalho;
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- Ministério da Saúde;
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Ministério do Turismo;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- Secretaria-Geral da Presidência da República;
- Advocacia-Geral da União;
- Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

O Plano ainda conta com o apoio do Ministério Público Federal e do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União.

Complementarmente, muitas das ações previstas no II PNETP são realizadas por meio de uma forte articulação entre os três níveis do pacto federativo brasileiro. Assim, muitas metas do II Plano também serão realizadas por atores governamentais de níveis estaduais e municipais.

Uma dimensão relevante do Plano também é sua busca de parcerias entre atores não governamentais, instituições que produzem e disseminam conhecimento, e órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por ser um tema cuja complexidade é consequência de sua natureza transversal, o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil terá êxito com a cooperação dos atores em diferentes espaços de trabalho.

GESTÃO INTEGRADA DO II PNETP

O que se destaca é que não há um ator que isoladamente consiga dar conta da complexidade do fenômeno. A atuação conjunta, com a união de esforços dos mais diversos setores e políticas públicas, gerará a resposta efetiva para o enfrentamento ao crime, e suas respectivas violações aos direitos humanos. O governo brasileiro aposta nesta abordagem e entende que esse é o único caminho possível.

A gestão do II PNETP busca traduzir essa cooperação intersetorial. **A Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**, instituída por decreto presidencial, é composta pelo Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres e Secretaria de Direitos Humanos, ambas da Presidência da República. Seu papel é coordenar a gestão estratégica e integrada da política nacional e dos planos nacionais.

Conta ainda com um espaço participativo intersetorial para o avanço no tema no Brasil. Por decreto presidencial, foi instituído o **Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP**, no âmbito do Ministério da Justiça. Ao

CONATRAP compete principalmente:

I - Propor estratégias para gestão e implementação de ações da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovada pelo Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006;

II - Propor o desenvolvimento de estudos e ações sobre o tema;

III - Acompanhar a implementação dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;

IV - Articular suas atividades àquelas dos conselhos nacionais de políticas públicas que tenham interface com o tema, para promover a intersectorialidade das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas;

V - Articular e apoiar tecnicamente os Comitês Estaduais, Distrital e Municipais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas na definição de diretrizes comuns de atuação e na regulamentação e cumprimento de suas atribuições;

VI - Elaborar relatórios de suas atividades; e

VII - Elaborar e aprovar seu regimento interno.

No CONATRAP, terão representação órgãos do governo federal, organizações da sociedade civil, organismos especialistas na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas, conselhos nacionais de políticas relacionadas ao tema, rede de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante, Comitês Estaduais e do Distrito Federal de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, além de convidados do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Igualmente criado por decreto presidencial, o **Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP – GI** tem entre suas principais atribuições monitorar e avaliar o II Plano, em suas metas de curto, médio e longo prazos até 2016; propor ajustes técnicos e de prioridades; e coletar, difundir e disseminar informação entre os organismos implementadores e para toda a sociedade. Órgãos de governo e organizações não governamentais também trabalharão em estreita colaboração no Grupo Assessor.

Quanto à relação entre a gestão do II PNETP e outras políticas públicas conexas, cabe ainda ressaltar que as dinâmicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas estão estabelecidas numa lógica transversal de implementação da política pública. Logo, a implementação do II Plano deve levar em consideração e respeitar as políticas setoriais já existentes e potencializá-las ou especificá-las na medida em que se conectem ao tema. Por exemplo, as políticas de enfrentamento ao trabalho escravo, à violência contra as mulheres e à exploração sexual de crianças e adolescentes devem ser respeitadas e consideradas, desenhando estratégias específicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas quando os elementos que o caracterizam estejam presentes.

A intersectorialidade dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e sua capacidade de diálogo e interconexão com os demais planos existentes caracterizam fortemente a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Tal princípio deve ser cada vez mais fortalecido na implementação das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Assim, dados e informações serão coletados a partir do conjunto de indicadores definidos no sistema de monitoramento e avaliação do II PNETP, tendo como fonte os dados dos sistemas de registros de progresso das políticas públicas dos órgãos implementadores e/ou colaboradores, conforme identificados no corpo das metas do Plano.

Complementarmente, dados adicionais serão buscados em análises e pesquisas diretas que possam sinalizar com informações complementares importantes para definir ou ajustar programas e projetos de trabalho. Avaliações externas também poderão ser realizadas em busca de um olhar crítico mais pontualizado em áreas nas quais se identifiquem necessidades de desenvolvimento e/ou melhoria de políticas.

Como parte das próprias metas do II PNETP, a disseminação pública dos avanços e desafios do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil é um componente fundamental para que cada vez a opinião pública brasileira se aproprie do tema e incorpore em sua visão ampliada de direitos humanos a defesa e a proteção de cidadãos contra esse tipo de crime.

DECRETO Nº 7.901, DE 4 DE FEVEREIRO DE 2013

Institui a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP.

A **PRESIDENTA DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84º, **caput**, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, para coordenar a gestão estratégica e integrada da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovada pelo Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, e dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Parágrafo único. A Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas será integrada pelos seguintes órgãos:

I - Ministério da Justiça;

II - Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; e

III - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Art. 2º São atribuições da Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

I - Analisar e decidir sobre aspectos relacionados à coordenação das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito da administração pública federal;

II - Conduzir a construção dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas e coordenar os trabalhos dos respectivos grupos interministeriais de monitoramento e avaliação;

III - Mobilizar redes de atores e parceiros envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas;

IV - Articular ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas com Estados, Distrito Federal e municípios e com as organizações privadas, internacionais e da sociedade civil;

V - Elaborar relatórios para instâncias nacionais e internacionais e disseminar informações sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas; e

VI - Subsidiar os trabalhos do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, propondo temas para debates.

Art. 3º Ato conjunto dos Ministros de Estado com representação na Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas disporá sobre o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – II PNETP, para o período de 2013 a 2016, e instituirá grupo interministerial para seu monitoramento e avaliação.

§ 1º O II PNETP terá os seguintes objetivos:

I - Ampliar e aperfeiçoar a atuação de instâncias e órgãos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, na prevenção e repressão do crime, na responsabilização dos autores, na atenção às vítimas e na proteção de seus direitos;

II - Fomentar e fortalecer a cooperação entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e organismos internacionais no Brasil e no exterior envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas;

III - Reduzir as situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, consideradas as identidades e especificidades dos grupos sociais;

IV - Capacitar profissionais, instituições e organizações envolvidas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas;

V - Produzir e disseminar informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento; e

VI - Sensibilizar e mobilizar a sociedade para prevenir a ocorrência, os riscos e os impactos do tráfico de pessoas.

§ 2º O II PNETP deverá ser implementado por meio de ações articuladas nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, e em colaboração com organizações da sociedade civil e organismos internacionais.

§ 3º Os Ministérios responsáveis por ações desenvolvidas no âmbito do II PNETP deverão ser consultados sobre seu conteúdo previamente à assinatura do ato conjunto de que trata o **caput**.

Art. 4º Fica instituído o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP, para articular a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Art. 5º São atribuições do CONATRAP:

I - Propor estratégias para gestão e implementação de ações da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovada pelo Decreto nº 5.948, de 2006;

II - Propor o desenvolvimento de estudos e ações sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas;

III - Acompanhar a implementação dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas;

IV - Articular suas atividades àquelas dos conselhos nacionais de políticas públicas que tenham interface com o enfrentamento ao tráfico de pessoas, para promover a intersectorialidade das políticas;

V - Articular e apoiar tecnicamente os comitês estaduais, distrital e municipais de enfrentamento ao tráfico de pessoas na definição de diretrizes comuns de atuação, na regulamentação e no cumprimento de suas atribuições;

VI - Elaborar relatórios de suas atividades; e

VII - Elaborar e aprovar seu regimento interno.

Art. 6º O CONATRAP será integrado por:

I - Quatro representantes do Ministério da Justiça;

II - Um representante da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;

III - Um representante da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e

IV - Um representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 1º Será assegurada, na composição da CONATRAP, a participação de:

I - Sete representantes de organizações da sociedade civil ou especialistas em enfrentamento ao tráfico de pessoas;

II - Um representante de cada um dos seguintes colegiados:

- a) Conselho Nacional de Assistência Social;
- b) Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- c) Conselho Nacional dos Direitos da Mulher;
- d) Comissão Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo;

e) Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial;

f) Conselho Nacional de Imigração;

g) Conselho Nacional de Saúde;

h) Conselho Nacional de Segurança Pública;

i) Conselho Nacional de Turismo; e

j) Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais;

III - Um representante a ser indicado pelos Núcleos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e pelos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante formalmente constituídos; e

IV - Um representante a ser indicado pelos comitês estaduais e do Distrito Federal de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

§ 2º O CONATRAP será presidido pelo Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça ou por pessoa por ele designada.

§ 3º Os representantes titulares referidos nos incisos I, II, III e IV do **caput** e seus suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados por ato do Ministro de Estado da Justiça.

§ 4º Os representantes titulares referidos nos incisos I, II, III e IV do § 1º e seus suplentes serão designados por ato do Ministro de Estado da Justiça, após indicação pelas entidades, conselhos, núcleos, postos ou comitês.

§ 5º A designação dos representantes titulares referidos nos incisos II, III e IV do § 1º e seus suplentes deverá atender à proporção de cinquenta por cento de representantes governamentais e cinquenta por cento de representantes da sociedade civil, observada a paridade da composição do CONATRAP, na forma do regimento interno.

§ 6º O mandato dos integrantes do CONATRAP referidos nos incisos I, II, III e IV do § 1º será de dois anos, admitida apenas uma recondução, por igual período.

§ 7º Poderão ser convidados a participar das reuniões do CONATRAP especialistas e representantes de outros órgãos ou entidades públicas e privadas, com atribuições relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Art. 7º A participação nos colegiados instituídos por este Decreto será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 8º O Ministério da Justiça prestará suporte técnico e administrativo para a execução dos trabalhos e o funcionamento dos colegiados instituídos por este Decreto.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10º Ficam revogados os arts. 2º a 9º do Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006.

Brasília, 4 de fevereiro de 2013; 192º da Independência e 125º da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardozo

Carlos Daudt Brizola

Alexandre Rocha Santos Padilha

Tereza Campello

Gastão Vieira

Luíza Helena de Bairros

Eleonora Menicucci de Oliveira

Maria do Rosário Nunes

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 634, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2013

Aprova o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – II PNETP e institui o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP.

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, A MINISTRA DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E A MINISTRA DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhes conferem o art. 87º, parágrafo único, incisos I, II e IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 7.901, de 4 de fevereiro de 2013, resolvem:

Art. 1º Fica aprovado o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – II PNETP, destinado à prevenção e repressão do tráfico de pessoas no território nacional, à responsabilização dos autores e à atenção às vítimas, na forma do Anexo a esta Portaria.

Parágrafo único. O II PNETP será implementado no período de 2013 a 2016, por meio de ações articuladas nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, em colaboração com organizações da sociedade civil e organismos internacionais.

Art. 2º São objetivos do II PNETP:

- I - Ampliar e aperfeiçoar a atuação de instâncias e órgãos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, na prevenção e repressão do crime, na responsabilização dos autores, na atenção às vítimas e na proteção de seus direitos;
- II - Fomentar e fortalecer a cooperação entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e organismos internacionais no Brasil e no exterior envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- III - Reduzir as situações de vulnerabilidade ao

tráfico de pessoas, consideradas as identidades e especificidades dos grupos sociais;

- IV - Capacitar profissionais, instituições e organizações envolvidas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- V - produzir e disseminar informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento; e
- VI - Sensibilizar e mobilizar a sociedade para prevenir a ocorrência, os riscos e os impactos do tráfico de pessoas.

Art. 3º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP, com as seguintes atribuições:

- I - Estabelecer metodologia de monitoramento e avaliação do II PNETP e acompanhar a execução de suas linhas operativas, atividades e metas;
- II - Validar prazos para cumprimento das metas pactuadas no II PNETP;
- III - Propor ajustes na definição das prioridades do II PNETP;
- IV - Difundir o II PNETP junto a órgãos e entidades públicas e privadas; e

V - Elaborar relatório de monitoramento e avaliação do II PNETP.

Art. 4º O Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP será integrado por representantes, titular e suplente, dos seguintes órgãos:

- I - Ministério da Justiça;
- II - Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;
- III - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;
- IV - Casa Civil da Presidência da República;
- V - Ministério da Defesa;
- VI - Ministério das Relações Exteriores;
- VII - Ministério da Educação;
- VIII - Ministério da Cultura;
- IX - Ministério do Trabalho e Emprego;
- X - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- XI - Ministério da Saúde;
- XII - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- XIII - Ministério do Turismo;
- XIV - Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- XV - Secretaria-Geral da Presidência da República;
- XVI - Advocacia-Geral da União; e
- XVII - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República.

§ 1º O Grupo Interministerial será coordenado conjuntamente pelos representantes do Ministério da Justiça, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República.

§ 2º Os representantes do Grupo Interministerial serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados por ato do Ministro de Estado da Justiça.

§ 3º Serão convidados a participar das reuniões do Grupo Interministerial representantes do Ministério Público Federal, do Conselho Nacional do Ministério Público, do Conselho Nacional de Justiça e de entidade que represente nacionalmente os Procuradores-Gerais da República.

§ 4º A coordenação do Grupo Interministerial poderá convidar especialistas e representantes de outros órgãos ou entidades, públicas ou privadas, para participar de suas reuniões.

§ 5º Os órgãos que integram o Grupo Interministerial apresentarão quadrimestralmente informações sobre a implementação das atividades sob sua responsabilidade.

Art. 5º O Ministério da Justiça prestará o suporte técnico e administrativo à execução dos trabalhos e o funcionamento do Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP.

Art. 6º A participação no Grupo Interministerial será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 7º O II PNETP será custeado por:

- I - Dotações orçamentárias da União consignadas nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidos em sua implementação, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento fixados anualmente; e
- II - Recursos provenientes dos órgãos e entidades participantes e colaboradores do II PNETP e que não estejam consignados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

Art. 8º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

II PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS – II PNETP (2013-2016)

LINHAS OPERATIVAS, ATIVIDADES E METAS

LINHA OPERATIVA 1:

APERFEIÇOAMENTO DO MARCO REGULATÓRIO PARA FORTALECER O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS.

Atividade 1.A – Produzir propostas normativas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Metas

1.A.1 - Estratégia desenvolvida para viabilizar a aprovação do Projeto de Lei nº 5.655, de 20 de julho de 2009, de autoria do Poder Executivo, que visa a reformular o Estatuto do Estrangeiro.

1.A.2 - Estratégia desenvolvida para viabilizar a elaboração e aprovação de projeto de lei específico sobre tráfico de pessoas.

1.A.3 - Anteprojeto de lei elaborado para dispor sobre perdimento de bens por crime de tráfico de pessoas, revertendo-os para a prevenção e repressão ao crime e atenção às vítimas.

1.A.4 - Anteprojeto de lei elaborado para estabelecer punição mais rigorosa dos autores do crime de tráfico de pessoas, inclusive na aplicação da lei de execuções penais para tais casos.

1.A.5 - Proposta de ato normativo elaborada para regulamentar a atividade e o funcionamento de agências de casamentos e de recrutamento, introdução e colocação de trabalhadores, estudantes e esportistas, no Brasil e no exterior.

1.A.6 - Ato normativo elaborado e publicado para redefinir competências dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante e Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

1.A.7 - Proposta apresentada para aplicação de sanções administrativas a empresas e instituições financiadas ou apoiadas com recursos públicos, inclusive as que executam grandes obras governamentais no Brasil, que tenham sido condenadas em processos de tráfico de pessoas.

1.A.8 - Estratégia desenvolvida para internalização e regulamentação da Convenção das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, em tramitação no Congresso Nacional.

1.A.9 - Estratégia desenvolvida para internalização e regulamentação da Convenção nº 189 da Organização Internacional do Trabalho sobre Trabalho Doméstico.

ÓRGÃOS EXECUTORES DA LINHA OPERATIVA 1

Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Casa Civil da Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Advocacia-Geral da União e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República.

LINHA OPERATIVA 2

INTEGRAÇÃO E FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, REDES DE ATENDIMENTO, ORGANIZAÇÕES PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NECESSÁRIOS AO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS.

Atividade 2.A – Fortalecer a atuação integrada dos atores governamentais de forma descentralizada, apoiando os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante e Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e garantindo a articulação das ações, o intercâmbio de experiências e a participação da sociedade civil.

Metas

2.A.1 - Estratégia de institucionalização de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante e Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas implementada nos termos do novo marco normativo previsto na meta 1.A.6.

2.A.2 - Dez novos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante criados.

2.A.3 - Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas implementado.

2.A.4 - Um Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas realizado.

2.A.5 - Reuniões técnicas para planejamento e preparação de ações articuladas entre Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante realizadas.

Atividade 2.B – Construir mecanismos, processos e sistemas para monitorar e avaliar a atuação no enfrentamento ao tráfico de pessoas e a implementação do II PNETP, com participação e transparência.

Metas

2.B.1 - Monitoramento sistemático das ações de assistência social relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas realizado por meio do Censo do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

2.B.2 - Mecanismo para monitoramento da atuação da rede voltada ao atendimento e proteção às vítimas criado e implantado.

2.B.3 - Mecanismo de monitoramento da atuação de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante criado e implantado.

2.B.4 - Análises sobre a atuação da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) e do Disque Direitos Humanos (Disque 100) no enfrentamento ao tráfico de pessoas realizadas e divulgadas.

2.B.5 - Monitoramento e avaliações participativas periódicas sobre a implementação do II PNETP realizados.

Atividade 2.C – Promover relações de cooperação transfronteiriça para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, fortalecendo capacidades e estruturas.

Metas

2.C.1 - Estratégia de integração de atores que atuam nas áreas de fronteiras, incluídas as Forças Armadas, para o enfrentamento ao tráfico de pessoas elaborada.

2.C.2 - Projetos de cooperação implementados com países fronteiriços ou que funcionem como rotas de tráfico de pessoas, estabelecendo procedimentos e ações de colaboração mútua.

2.C.3 - Proposta de criação e fortalecimento de políticas regionais e de fomento à cooperação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito do Mercosul elaborada.

2.C.4 - Tema da repressão ao tráfico de pessoas incluído nas agendas dos mecanismos de diálogo bilateral com países vizinhos sobre combate ao crime organizado transnacional, inclusive das Comissões Bilaterais Mistas sobre Drogas das quais o Brasil participa, sempre que o acordo que instituiu a respectiva Comissão permitir o tratamento de crimes conexos.

Atividade 2.D – Criar, financiar e implementar estratégias de integração dos sistemas nacionais para atendimento e reintegração das vítimas do tráfico de pessoas, fortalecendo a rede de atendimento, integrando normativas e procedimentos, articulando as responsabilidades entre atores da rede, definindo metodologias e fluxos de atendimento, e disseminando material informativo para um adequado processo de atendimento sob a perspectiva de direitos.

Metas

2.D.1 - Protocolo nacional para atendimento à vítima criado e implementado.

2.D.2 - Dotação orçamentária para custear o retorno das vítimas às comunidades as quais desejem regressar incluída nos projetos de leis orçamentárias.

2.D.3 - Disque 100 e Ligue 180 ampliados, internacionalizados e divulgados.

2.D.4 - Serviços públicos às pessoas vítimas de tráfico ofertados na Rede de Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS.

2.D.5 - Organizações da sociedade civil e redes que trabalham na atenção, proteção e assistência especializada às vítimas do tráfico de pessoas apoiadas técnica e financeiramente.

2.D.6 - Serviços de acolhimento institucional assegurados pela política de assistência social para pessoas vítimas de tráfico, criados e fortalecidos, em parceria com setores governamentais e não governamentais.

2.D.7 - Estratégia para a incorporação do tema do tráfico de pessoas ao atendimento do Sistema Único de Saúde – SUS criada.

2.D.8 - Inventário nacional de serviços de acolhimento temporário que atendem ou podem atender vítimas de tráfico de pessoas realizado.

2.D.9 - Consulados brasileiros no exterior instruídos com relação atualizada de casas-abrigo para o atendimento emergencial de vítimas brasileiras de tráfico de pessoas.

2.D.10 - Ações de inclusão produtiva e de enfrentamento à evasão escolar de populações vulneráveis ao tráfico de pessoas realizadas, em particular lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

2.D.11 - Estratégia para a sensibilização dos municípios para que estruturarem melhor as

redes locais de acolhimento implementada.

2.D.12 - Manual voltado para operadores de redes e serviços de enfrentamento ao tráfico de pessoas com procedimentos de como identificar, fiscalizar e reportar devidamente a incidência do crime e situações de vulnerabilidade ou vitimização produzida e disseminada.

2.D.13 - 100% das pessoas identificadas como vítimas brasileiras de tráfico no exterior atendidas e com sua situação monitorada.

2.D.14 - Ficha de notificação de violência doméstica, sexual e outras violências estabelecida como instrumento para disparar as ações de proteção e atendimento às vítimas de tráfico de pessoas e as ações de responsabilização dos autores.

2.D.15 - 100% das vítimas que entram na rede de atendimento recebendo devida orientação e encaminhamento jurídicos, inclusive sobre medidas para a proteção legal e reparação civil de danos materiais e morais.

2.D.16 - Campo que contemple as vítimas de tráfico de pessoas incluído no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico.

2.D.17 - Programa DST / AIDS com o tema do tráfico de pessoas incorporado, estimulando planejamento intersetorial de suas atividades.

2.D.18 - Consulados brasileiros no exterior, inclusive os itinerantes, reforçados, com voluntários recrutados e atividades voltadas à assistência, inclusive jurídica, a vítimas brasileiras de tráfico de pessoas.

2.D.19 - Vinte Centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher qualificados para promoverem atenção às vítimas do tráfico de pessoas e integrados à rede de atenção e proteção dessas vítimas.

Atividade 2.E – Fortalecer a articulação e ampliar as capacidades dos órgãos competentes para implementar ações de repressão do tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.

Metas

2.E.1 - Estruturas e programas para fortalecer a repressão aos crimes do tráfico de pessoas nas Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal criados.

2.E.2 - Pessoas que colaboram com processos de repressão e responsabilização do tráfico de pessoas, de acordo com seus perfis e necessidades, integradas ao programa de proteção às testemunhas.

2.E.3 - Proposta para as Defensorias Públicas se integrarem à rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas como interlocutoras e agentes de encaminhamento, promoção e difusão de informação e conhecimento sobre o tema elaborada.

2.E.4 - Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas criado e implementado.

2.E.5 - Fiscalização em estradas, rodovias, portos e aeroportos do país, e verificação da existência de documentação comprobatória de vínculo parental ou legal de crianças e adolescentes com os respectivos transportadores regularmente realizadas.

2.E.6 - Estratégia elaborada para o fortalecimento da atuação dos Gabinetes de Gestão Integrada de segurança pública – GGIs no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

2.E.7 - Oficiais da Polícia Federal presentes nos países que mais recebem vítimas brasileiras de tráfico de pessoas atuando como ponto de contato para a cooperação bilateral e multilateral na repressão e responsabilização do tráfico de pessoas.

2.E.8 - Delegacias especializadas de combate aos crimes contra os direitos humanos criadas no âmbito das Superintendências da Polícia Federal, com capacidade para atender a crimes de tráfico de pessoas.

2.E.9 - Encontros entre os diversos órgãos de repressão, nacionais e internacionais, realizados anualmente.

2.E.10 - Protocolos e convênios estabelecidos e acordados entre os órgãos de repressão e responsabilização dos crimes, nos níveis internacional e nacional, em âmbito federal, estadual e municipal.

2.E.11 - Programas de investigação e monitoramento do aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas pela rede mundial de computadores ampliados e implementados.

2.E.12 - Estratégia desenvolvida para que 100% dos Estados tenham pelo menos um oficial designado à função de responsável, em sua respectiva corporação policial, para o intercâmbio de informações entre os diferentes atores envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Atividade 2.F – Combater redes, pessoas e organizações que atuam ou se beneficiam financeiramente do tráfico de pessoas, nacional e internacionalmente, por meio de operações táticas integradas de prevenção, repressão e responsabilização, em uma estratégia de criação de exemplaridade.

Metas

2.F.1 - Estratégias de cooperação para assegurar a fiscalização administrativa municipal e o cumprimento da legislação vigente sobre funcionamento de bares, casas de shows, hotéis e estabelecimentos análogos, visando à restrição ou perdimento da autorização de funcionamento do local em decorrência da constatação de envolvimento no crime de tráfico de pessoas implementadas.

2.F.2 - Monitoramento e prevenção do tráfico de pessoas nas localidades das grandes obras governamentais de infraestrutura, mineração e energia realizado.

2.F.3 - Parcerias com associações de despachantes e advogados no exterior que atuem com a população potencialmente vulnerável ao tráfico de pessoas para conscientização sobre o crime e intercâmbio de informações estabelecidas.

2.F.4 - Estratégia para assegurar trâmite mais ágil dos procedimentos de cooperação internacional implementada.

2.F.5 - Agenda de trabalho conjunta com atores nacionais e internacionais do setor de agências de viagens e a entidade de âmbito nacional que congregue as agências de viagem do Brasil criada e implementada.

2.F.6 - Estratégia integrada de visibilidade das ações de repressão e responsabilização para gerar exemplaridade institucional, legal e de procedimento, além de formar opinião pública nacional contra o tráfico de pessoas implementada.

Atividade 2.G – Ampliar o acesso a direitos por parte de vítimas e grupos vulneráveis ao tráfico de pessoas e a oferta de serviços e iniciativas públicas, prioritariamente em municípios e comunidades identificadas como focos de aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas, com vistas a diminuir tal vulnerabilidade e seus impactos.

Metas

2.G.1 - Fornecimento de documentação civil à população das áreas com maior vulnerabilidade ao tráfico de pessoas assegurado de forma célere.

2.G.2 - Serviços de assistência social e atendimento à saúde ofertados nos municípios onde estão sendo construídas grandes obras governamentais capacitados para atuar no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

2.G.3 - Programa para a promoção da reinserção social produtiva e acompanhamento de vítimas do tráfico de pessoas implementado.

2.G.4 - Entidades representativas de empregadores e trabalhadores, das unidades do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Departamento de Polícia Federal, do Ministério do Trabalho e Emprego e outras instâncias relacionadas ao tema, nas localidades geográficas com maior vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, informadas sobre a obrigatoriedade da solicitação da certidão liberatória para o transporte interestadual de trabalhadores.

2.G.5 - Mecanismo para o monitoramento da emissão da certidão liberatória para o transporte interestadual de trabalhadores criado e implementado.

2.G.6 - Projeto piloto para a criação de um centro público de intermediação de mão de obra rural em município identificado como foco de aliciamento para o trabalho escravo implementado.

2.G.7 - Serviço de abordagem social da população em situação de rua, para identificar possíveis vítimas do tráfico de pessoas nas localidades de maior vulnerabilidade, implementado.

Atividade 2.H - Promover a garantia de direitos de cidadãos estrangeiros vítimas do tráfico de pessoas no Brasil.

Metas

2.H.1 - Mecanismo para articular a ação das diferentes autoridades públicas brasileiras relacionadas a vítimas estrangeiras de tráfico de pessoas em território nacional criado.

2.H.2 - Atenção assistencial e orientação jurídica a vítimas estrangeiras do tráfico de pessoas assegurada, respeitados os seus direitos e garantida eventual escolha de permanência no país.

2.H.3 - Isenção dos encargos relativos à regularização no país concedida às vítimas estrangeiras em situação de tráfico de pessoas no Brasil.

2.H.4 - Estratégia desenvolvida para viabilizar, por meio de ato normativo adequado, que os pedidos de permanência para estrangeiros vítimas de tráfico de pessoas no Brasil solicitados pelas Defensorias Públicas sejam encaminhados às autoridades competentes, que poderão autorizá-los de imediato.

ÓRGÃOS EXECUTORES DA LINHA OPERATIVA 2

Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria-Geral da Presidência da República, Advocacia-Geral da União, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça, Departamento da Polícia Federal, Departamento da Polícia Rodoviária Federal, Defensoria Pública da União.

LINHA OPERATIVA 3

CAPACITAÇÃO PARA O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Atividade 3.A – Capacitar, conscientizar e sensibilizar profissionais, atores e grupos sociais para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, com atenção para as localidades onde haja maior incidência ou risco de ocorrência.

Metas

3.A.1 - Matriz de formação em enfrentamento ao tráfico de pessoas elaborada e implementada.

3.A.2 - Tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas inserido nas diretrizes curriculares de Educação em Direitos Humanos a serem publicadas pelo Conselho Nacional de Educação e homologadas pelo Ministério da Educação.

3.A.3 - Material voltado para comunidade escolar sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas com abordagem de gênero, diversidade sexual e etnicorracial produzido e disseminado.

3.A.4 - Material voltado para profissionais de educação sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas com abordagem de gênero, diversidade sexual e etnicorracial produzido e disseminado nas escolas.

3.A.5 - Projetos anuais de capacitação realizados com organizações da sociedade civil e com órgãos públicos, alcançando profissionais da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, apoiados.

3.A.6 - Tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas incluído na matriz curricular nacional de formação dos profissionais de segurança pública.

3.A.7 - Formação continuada dos recursos humanos dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante e Comitês voltados aos temas relacionados ao tráfico de pessoas, tais como globalização, racismo, gênero, homofobia, migração e direitos humanos, realizada.

3.A.8 - Cursos de formação e atualização para servidores públicos que atuam nas áreas de fronteiras com o tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas inseridos.

3.A.9 - Cinco oficinas regionais de capacitação sobre o trabalho escravo e sua relação com o tráfico de pessoas realizadas junto às redes

regionais e estaduais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

3.A.10 - Tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas incluído nos cursos realizados no âmbito do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – PNLD, como parte da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA.

3.A.11 - Cinco oficinas regionais de capacitação de profissionais e agentes de segurança pública no tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas realizadas.

3.A.12 - Dez projetos de formação sobre prevenção ao tráfico de pessoas apoiados.

3.A.13 - Capacitação dos profissionais de saúde no tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas realizada.

3.A.14 - Capacitação dos profissionais atuantes nas áreas de atendimento nos principais aeroportos do país no tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas realizada, com vistas à integração com o serviço de recepção a pessoas deportadas ou não admitidas.

3.A.15 - Capacitação das equipes de Saúde da Família para identificar e mediar situações de violência doméstica como fator de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas realizada.

3.A.16 - Capacitação de agentes multiplicadores na promoção dos direitos da mulher e a relação com o tráfico de pessoas realizada.

3.A.17 - Capacitação dos serviços de atendimento à mulher (Centro de Referência de Atendimento à Mulher) em abordagens no atendimento às vítimas de tráfico de pessoas realizada.

3.A.18 - Programa permanente de formação consular com ações de intercâmbio de experiências sobre o tráfico de pessoas incorporadas.

3.A.19 - Capacitação dos profissionais do Sistema Único de Assistência Social – SUAS envolvidos, direta ou indiretamente, com o tráfico de pessoas realizada no tema.

3.A.20 - Capacitação dos operadores do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente no tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas realizada no tema.

3.A.21 - Cursos de formação continuada de Educação em Direitos Humanos para profissionais da educação com tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas incluído.

3.A.22 - Currículos dos cursos para servidores públicos promovidos pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP com componente específico sobre tráfico de pessoas incluído.

3.A.23 - Capacitação e sensibilização de trabalhadores e empregadores da cadeia produtiva de serviços e produtos do setor de turismo, e do setor de transportes aéreo, terrestre e marítimo, no tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas realizadas.

3.A.24 - Credenciamento de Instituições de Ensino Superior – IES pela estratégia da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – RENAESP ampliado em 10% em relação ao número de instituições credenciadas no período abrangido pelo I PNETH.

3.A.25 - Servidores do sistema de justiça e do Ministério Público que trabalham com o tema do tráfico de pessoas priorizados na inserção em programas de capacitação.

ÓRGÃOS EXECUTORES DA LINHA OPERATIVA 3

Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Advocacia-Geral da União, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, Departamento da Polícia Federal, Departamento da Polícia Rodoviária Federal.

LINHA OPERATIVA 4

PRODUÇÃO, GESTÃO E DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO SOBRE TRÁFICO DE PESSOAS.

Atividade 4.A – Apoiar, financiar, desenvolver e disseminar diferentes tipos de pesquisas em parceria com organizações da sociedade civil e Instituições de Ensino Superior – IES sobre o tráfico de pessoas e sua relação com situações de violação de direitos ou vulnerabilidade, com atenção às diferentes dinâmicas nacionais e internacionais, de forma a subsidiar ações e políticas públicas.

Metas

4.A.1 - Diagnóstico Nacional sobre o Tráfico de Pessoas, suas dinâmicas e modalidades realizado e disseminado.

4.A.2 - Investigação ou análise que identifique a relação entre o tráfico de pessoas e a vulnerabilidade de grupos populacionais caracterizados: (i) por sua procedência geográfica; (ii) por sua etnia e raça (população indígena e população afrodescendente); (iii) por sua orientação sexual e identidade de gênero; (iv) por serem mulheres; (v) por serem crianças ou adolescentes; (vi) por serem profissionais do sexo, específicos desenvolvida e disseminada.

4.A.3 - Investigação ou análise sobre tráfico de pessoas em regiões de fronteiras desenvolvida e disseminada.

4.A.4 - Edições realizadas bianualmente dos Prêmios “Libertas: Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” e “Simone Borges”, para premiar estudos, pesquisas e boas práticas.

4.A.5 - Investigação ou análise com egressos e presos, no Brasil e em países de maior incidência de tráfico de pessoas, para monitoramento de situações de migração irregular e identificação de possíveis vítimas de tráfico de pessoas, desenvolvida e disseminada.

4.A.6 - Investigação ou análise que identifique a vulnerabilidade a doenças sexualmente transmissíveis e sua relação com o tráfico de pessoas desenvolvida e disseminada.

4.A.7 - Investigação ou análise que identifique as relações entre tráfico de pessoas, migração e trabalho, com recorte de raça, etnia, gênero e violação de direitos desenvolvida e disseminada.

4.A.8 - Investigação ou análise sobre a relação entre as novas tecnologias de comunicação, as redes sociais virtuais e o tráfico de pessoas desenvolvida e disseminada.

Atividade 4.B – Realizar iniciativas para troca de conhecimentos, boas práticas, experiências e aumento do conhecimento sobre o tema por parte das populações vulneráveis, contribuindo para fortalecer e articular os atores envolvidos no tema.

Metas

4.B.1 - Feira nacional de boas práticas para troca de experiências realizada.

4.B.2 - Série “Cadernos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil” publicada.

4.B.3 - Mapeamento de serviços existentes, órgãos e entidades governamentais e não governamentais envolvidas com o tema realizado, publicado e disseminado, com versão na rede mundial de computadores.

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.

Metas

4.C.1 - Mecanismo de integração das informações dos bancos de dados e harmonização de protocolos de coleta e análise de dados implementado.

4.C.2 - Sistema de informações criado e utilizado pelos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante como o canal principal de intercâmbio de dados.

4.C.3 - Matriz de indicadores comuns sobre a situação do tráfico de pessoas nacional e internacional criada.

4.C.4 - Relatório público do sistema de informações sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas realizado e publicado anualmente, inclusive com versão na rede mundial de computadores.

ÓRGÃOS EXECUTORES DA LINHA OPERATIVA 4

Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, Departamento da Polícia Federal, Departamento da Polícia Rodoviária Federal.

LINHA OPERATIVA 5

CAMPANHAS E MOBILIZAÇÃO PARA O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Atividade 5.A – Desenvolver e apoiar campanhas e estratégias comunicativas sobre o tráfico de pessoas, suas modalidades, impactos e outros aspectos.

Metas

5.A.1 - Campanha nacional sobre tráfico de pessoas realizada durante os grandes eventos.

5.A.2 - Critérios condicionantes estabelecidos nos editais de fomento à cultura, para a divulgação do enfrentamento ao tráfico de pessoas de acordo com a linguagem do projeto a ser financiado.

5.A.3 - Campanha nacional de conscientização e sensibilização para erradicação do trabalho escravo realizada.

5.A.4 - Campanha nacional de prevenção ao tráfico de pessoas realizada.

ÓRGÃOS EXECUTORES DA LINHA OPERATIVA 5

Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Departamento da Polícia Federal, Fundação Nacional do Índio.



Secretaria de
Direitos Humanos

Secretaria de
Políticas para as Mulheres

Ministério da
Justiça

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA