



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais - FADIR

BIANCA PEREIRA DE ANDRADE

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE
MULHERES NO BRASIL
UMA EXPRESSÃO DA COLONIALIDADE DE GÊNERO

Dourados - MS
2017

BIANCA PEREIRA DE ANDRADE

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE
MULHERES NO BRASIL**

UMA EXPRESSÃO DA COLONIALIDADE DE GÊNERO

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Banca Examinadora da
Universidade Federal da Grande
Dourados, como pré-requisito para
obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais.

Orientador: Profº Dr. Matheus de Carvalho
Hernandez

Co-orientadora: Profª Mª. Tchella
Fernandes Maso

**Dourados - MS
2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

A554p Andrade, Bianca Pereira De

Políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de mulheres no Brasil:
Uma expressão da Colonialidade de Gênero / Bianca Pereira De
Andrade -- Dourados: UFGD, 2017.

72f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Matheus de Carvalho Hernandez

Co-orientadora: Tchella Fernandes Maso

TCC (Graduação em Relações Internacionais) - Faculdade de Direito
e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados.

Inclui bibliografia

1. Feminismo Decolonial. 2. Interseccionalidade. 3. Transversalidade.
I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos 09/08/2017, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais a aluna **Bianca Pereira de Andrade** tendo como título "**Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Mulheres: uma Expressão da Colonialidade de Gênero**".

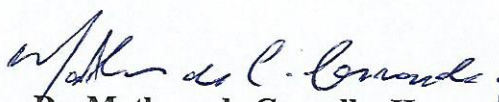
Constituíram a Banca Examinadora os professores Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (orientador), Dr. Bruno Boti Bernardi (examinador), Dra. Katiuscia Moreno Galhera (examinadora) e a Me. Tchella Fernandes Maso (examinadora).

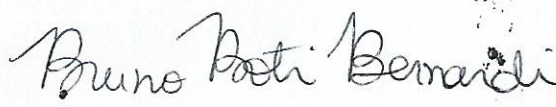
Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado Aprovado.

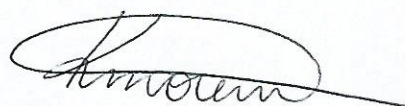
Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

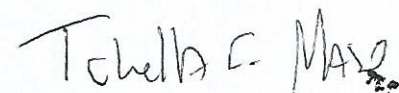
Observações: INDICAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO em formato de Artigo em Periódico especializado

Assinaturas:


Dr. Matheus de Carvalho Hernandez
Orientador


Dr. Bruno Boti Bernardi
Examinador


Dra. Katiuscia Moreno Galhera
Examinadora


Me. Tchella Fernandes Maso
Examinadora

A todas aquelas **mulheres** que tiveram seus
corpos e suas subjetividades **colonizadas**
e recolonizadas
pelo patriarcado, pelo capitalismo e pelo Estado.

*Alinhava tanta história e bagagem de lá pra cá
Tanta gente que se perde, que se prende
Vai e vem por esse chão*

(...)

*Tanta gente que hoje chega, salta fora
e vai pra nunca mais voltar*

(...)

E nesse vai e vem

Será que quem se foi um dia virá?

Quem chegou ainda não sabe quando

Nem pra onde o trem vai carregar

(...)

No ponto da estação amores vão

Levando aroma e flor-de-sal

Saudade dói no peito...

(Pedro Altério – Vai e Vem)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Universidade Federal da Grande Dourados, através da qual pude descobrir o importante significado e a função social de uma universidade pública e de qualidade. Que esse lugar seja a casa de muitas e muitos, assim como é a minha. Que seja cada dia mais um espaço pluriversal e que não deixe o estado de Mato Grosso do Sul esquecer de sua gente, da importância da resistência do povo indígena, da constante luta pela superação dos altos índices de violência contra a mulher, dos trabalhadores e trabalhadoras, dos e das estudantes, e de todas as pessoas que dedicam esforços diários para seu crescimento. Que as fronteiras não nos impeçam, que elas sejam sempre um convite ao encontro com o Outro.

Agradeço à minha família, em especial meu pai Edson Antônio de Andrade, por todo apoio, amor e suporte ao longo desses quatro anos longe de casa (voltar à sua cidade de 30 anos atrás não foi tão ruim quanto parecia, né?). Ao meu irmão e parte de mim, Bruno Pereira de Andrade, por ser um companheiro de vida e de alma, por me incentivar a estudar para estar em uma universidade pública, por sempre me fazer rir e lembrar de onde venho e quem eu sou. À Elza Cristina da Rosa Machado, minha Quitina, que sempre me aguardou em Presidente Prudente com um abraço apertado, muito amor e guloseimas. Às tias-coruja que sonharam junto comigo e apoiaram todas as decisões que tomei, Lucília Foglia e Leonice Flor, obrigada por cuidarem de mim mesmo que de longe. Às primas Erika e Evelyn Foglia, por me esperarem sempre com muito amor e boas conversas e, por sempre demonstrarem orgulho por tudo que fiz, muito obrigada!

Agradeço às amigas e amigos de Presidente Prudente que não me abandonaram em meio à distância e ao tempo. Por todo apoio e por me receberem sempre como se tivéssemos nos visto ontem. Por terem feito parte da minha história e continuarem a compô-la, fazendo-me ter saudades e vontade de voltar: Amanda Morceli Rodrigues, Felipe Oliveira Fiori, Raquel Narciso Picchi, Heloisa Peruchi Marra, Letícia Turino Silva, Alana Moreira Ananias, Natália Fregonesi de Moraes, Raquel Galante Silva, Fernanda Ribeiro Bertipalha, Amanda Menoti e Déborah Santos Silva.

E sobre os meus anos Dourados há muito que agradecer. Foram anos de crescimento, amadurecimento e aprendizado, alguns dias mais fáceis, outros nem tanto, mas felizmente nunca estive sozinha e serei grata a todas/todos aquelas/aqueles que estiveram presentes, que marcaram minha história e fizeram desses os anos mais intensos e inesquecíveis desses 22 já vividos.

Aos meus primeiros amores douradenses, àquelas que foram meu lar e minha fortaleza: Dandara Rossoni, Perséfone Nogueira, Dayhana Maia, Janaína Pala e Vitória Ortiz: obrigada pelo sonho de amizade que construímos e realizamos. Obrigada por enfeitarem minha vida e por terem cuidado de mim (em todos os sentidos possíveis e imagináveis da palavra cuidado). Vocês são a certeza mais linda que levo desses anos de UFGD. Obrigada, sempre. Amo vocês e morro de saudade!

Aos Pampeiros e àqueles/as que me acompanharam na VI Turma de Relações Internacionais da UFGD, por descobrirem junto comigo o mundo novo de ser universitário, pelas festas loucas e rolês, pelas provas e trabalhos, pelos prazos e pirações coletivas, Dânia Mantovani e Gabriel Sother, Marcelo Lopes, João Riro, Thamires Riter, Lucas Carrilho, Luara Resende e Bruna Weber. Com carinho especial aos amigos e amigas que me conheceram de verdade, que sonharam, choraram e cresceram comigo: Amanda Coutinho, Jéssica Shirata, Luiz Gustavo Mantovani e Ana Laura Verginassi. Vou sentir muita falta de vocês, não sumam!

Aos professores que contribuíram para que eu pudesse ser a profissional em formação que sou, por me despertarem pra um mundo de humanidades e alteridades que não conhecia, por todas as desconstruções dolorosas e necessárias, por me fazerem sonhar com um mundo mais justo, com direitos garantidos e respeitados. Pelos projetos, eventos e empreitadas políticas, por contarem comigo e me fazerem sentir parte de um projeto de construção de um curso de excelência. Jamais me esquecerei de vocês: Mário Sá, João Nakle Urt, Alfa Oumar Diallo, Katiuscia Moreno, Arthur Banzatto, Simone Becker, Roberto Fernandes e Bruno Boti Bernardi. Aos servidores e funcionários da Fadir que sempre me receberam tão bem e ajudaram à sua

maneira e nas suas funções para que essa pesquisa e esse trabalho pudessem acontecer.

Minha menção honrosa aos amigos e amigas docentes que estiveram comigo para além da sala de aula, que me ajudaram não só acadêmica e humanamente, mas que foram meu alicerce nas horas difíceis:

Tchella Maso, por me apresentar ao feminismo, por contribuir com a formação da mulher empoderada que sou hoje, por orientar tantos anos de pesquisa e extensão, por ser minha referência de profissional, por cuidar de mim, por ter trazido ao mundo e pra minha vida uma pessoinha linda por quem nutro um amor verdadeiro e sincero (Isaac). Muito obrigada por tudo, sempre. Nossa amizade é um dos tesouros que vou levar pra vida, serei eternamente grata a você!

Márcio Augusto Scherma, pela confiança pra cuidar dos seus tesouros Bob e Branquinha (nesse quesito nunca dei prejuízo hahah), pela amizade, pelas melhores aulas que tive na graduação (até pelo 2,9 na primeira prova, que nunca esqueci, rs), pelas brincadeiras, pelas lições sobre ser feliz, pelo exemplo de vida e luta. Força Monstro e muito obrigada!

Matheus de Carvalho Hernandez, pela amizade, pela parceria de trabalho em 2016, pelas orientações para a vida e para esse trabalho, pelas janelas, pelas memórias, pelas músicas compartilhadas incontáveis vezes, por todo incentivo, confiança e força. Obrigada por tudo!

Hermes Moreira Jr., por último e jamais menos importante, meu irmão de alma, meu alicerce infinitas vezes. Obrigada pela amizade e por tudo que fizemos ao longo desses anos douradenses. Essa amizade não acaba aqui, e ainda teremos muita história pra compartilhar e contar!

Aos amigos e amigas que estiveram presentes e abrilhantaram esses anos. Por todas as festas, as rodas de violão, jantares e almoços, vinhos e sobremesas, lutas políticas e utopias possíveis, por serem companhia e porto seguro, por me apoiarem, me ouvirem (e por me aguentarem!), por se tornarem meus amigos e terem me dado força e lembranças pra vida toda: Carla Vreche, Franklin Schmalz, Vinícius Lourenço, Alberto Machado, Maryel Pedreira,

Gustavo Amorim, Marcelo da Silveira Campos. Agradeço também ao Mauro Sérgio Figueira, pelo apoio nos primeiros anos de graduação, por me apresentar à Esquerda, e à Bossa Nova, por contribuir com a minha formação acadêmica e despertar em mim o interesse pela pesquisa científica em RI. Muito obrigada!

À Argentina, pelos bons ares que me fizeram, pela primeira vez em anos, descansar de fato nas férias. Pelos alfajores, vinhos e milanesas. Por me tirar da minha zona de conforto, me apresentar a América Latina, por me dar alguns novos sonhos e metas. Por ser minha nova paixão. E, pela parceria, companhia, coragem, apertos, loucuras e memórias, muito obrigada Letícia Destri Centrone.

Aos meus maiores orgulhos de graduação: Projeto de extensão Ação Contra o Tráfico de Mulheres, por ser um sonho realizado, por me proporcionar momentos incríveis e me levar a tantos lugares. Centro Acadêmico de Relações Internacionais Celso Amorim, por ter me feito dar o melhor de mim, por me fazer acreditar nos meus sonhos, planos e capacidades (que os/as que vierem cuidem bem desses tesouros!).

Aos entrevistados neste trabalho: Antônio Ângelo Motti e Tai Loschi, obrigada pelas entrevistas, pela atenção e receptividade... Espero que aprove o resultado e que o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil e no Mato Grosso do Sul possa contar com gente tão incrível e empenhada como vocês! E um agradecimento especial à Estela Scandola, por toda luta incansável ao longo desses anos, pela insistência, por ser uma referência admirável, pela amizade e pelo apoio (e também pela entrevista e tese maravilhosas que me ajudaram a costurar esse trabalho). Quero ser como você quando crescer, mulher!

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa da UFGD, pelas bolsas de Iniciação Científica, concedidas para o financiamento desta pesquisa.

Resumo

Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Mulheres no Brasil: Uma Expressão da Colonialidade de Gênero

O presente trabalho traz à luz um dos problemas obscurecidos pelas linhas abissais da realidade social: o tráfico de mulheres. Enquanto fenômeno nacional e interno, vitimiza trabalhadoras e meninas visando atender as demandas do capital e da cultura machista de apropriação dos corpos das mulheres. Enquanto fenômeno transnacional, ultrapassa as fronteiras e nega direitos a migrantes que viajam autônoma ou forçadamente, buscando oportunidades ou sob engano de uma nova vida “no mundo lá fora”. O capitalismo criou e deu condições para a existência do tráfico de pessoas, e por ele se faz cada vez mais sofisticado em meio às cadeias produtivas nacionais e mundiais. No entanto, o objeto deste trabalho não é somente a existência de um crime que viola a dignidade e a liberdade de mulheres das mais diferentes origens, de classe, raça e idade, mas também a incompetência do Estado e do silêncio de grande parte da sociedade civil diante de tais violações. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar criticamente as políticas de enfrentamento já criadas e, associando essas políticas a um debate sobre interseccionalidade e transversalidade de gênero, apontar de que maneira estas têm cumprido ou não seu papel, no sentido de dar visibilidade às mulheres (segundo estatísticas, as maiores vítimas do tráfico de pessoas) e de garantir que as medidas propostas não negligenciem as desigualdades existentes. As fontes consultadas foram analisadas sob o crivo interdisciplinar em diálogo com as teorias de Relações Internacionais, em particular, sob o olhar da vertente Feminista Pós-colonial latino-americana. Para atingir os objetivos citados foram realizadas: análise de documentos, revisão bibliográfica, entrevistas semi-estruturadas e uso de materiais que tangem à avaliação de políticas públicas e políticas de transversalidade de gênero, buscando expressar que a negligência em relação às especificidades de gênero nas políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de mulheres é resultado de um sistemático processo de manutenção da colonialidade de gênero.

Palavras-Chave: Feminismo decolonial; Interseccionalidade; Transversalidade

Abstract

Public Policies to Combat Trafficking in Women in Brazil: An Expression of Gender Coloniality

This paper brings to light one of the problems obscured by the abyssal lines of social reality: the trafficking in women. As a national and internal phenomenon, it victimizes female workers and girls to meet the demands of capital and the macho culture of appropriation of women's bodies. As a transnational phenomenon, it transcends borders and denies rights to migrants who travel autonomously or forcibly, seeking opportunities or deceiving to new life "in the world abroad." Capitalism has created and provided conditions for the existence of human trafficking, and it has become more and more sophisticated in the midst of national and world production chains. However, the object of this paper is not only the existence of a crime that violates the dignity and freedom of women of different origins, class, race and age but also the incompetence of the State and the silence of much of the civil society in the face of such violations. Through this logic, the objective of this work is to critically analyze the combat policies already created and, associating these policies with a debate about intersectionality and gender mainstreaming, to indicate how they have fulfilled their role, in order to give visibility to women (according to statistics, the biggest victims of trafficking in persons) and to ensure that the proposed measures do not neglect the existing inequalities. The sources consulted were analyzed under the interdisciplinary sieve in dialogue with the theories of International Relations, in particular, under the perspective of the Latin American Postcolonial Feminist dimension. In order to achieve the mentioned objectives, it were performed: document analysis, bibliographical review, semi-structured interviews and the use of materials about the evaluation of public policies and gender mainstreaming policies, seeking to express that the negligence regarding gender specificities in policies of trafficking in women is a result of a systematic process of maintaining gender coloniality.

Key Words: Decolonial feminism; Intersectionality; Gender Mainstreaming

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. CONSTRUÇÃO DA ABORDAGEM.....	16
1.1. Colonialidade de Gênero.....	16
1.2. Interseccionalidade e Transversalidade.....	20
1.3. Políticas Públicas de Gênero e Estado.....	24
2. TRÁFICO DE MULHERES.....	27
3. INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE ENFRENTAMENTO.....	31
3.1. Protocolo de Palermo.....	39
4. POLÍTICAS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS.....	43
4.1. O caso de Mato Grosso do Sul.....	48
4.2. Plano Estadual de Enfrentamento.....	56
PALAVRAS FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS.....	61
ANEXOS.....	67

Introdução

A globalização¹ trouxe à tona inúmeros desafios para o mundo contemporâneo e contribuiu para a construção de novos paradigmas. A supressão do tempo e do espaço, o avanço das tecnologias e a interdependência acelerada são processos visíveis desse fenômeno. “Como uno, reconhece que tudo e todos estão entrelaçados, interdependentes; como múltiplo, se vivencia o diverso, o contraditório e a complexidade em constantes transformações.” (SCANDOLA e LUCENA, 2014, p.963)

Ao analisar a reconfiguração da ordem mundial capitalista, da geopolítica e da cultura na modernidade, pode-se visualizar uma linha abissal que distingue a realidade social entre o visível e o invisível, ou obscuro (SANTOS, 2007). Se do lado visível temos as mediações passíveis de regulação social e de emancipação social, do lado silenciado impera a lógica da apropriação e da violência (SANTOS, 2007). Nesse sentido, esse trabalho traz à luz um dos problemas obscurecidos pelas linhas abissais da realidade social: o tráfico de mulheres. Enquanto fenômeno nacional e interno, vitimiza trabalhadoras e meninas visando atender as demandas do capital e da cultura machista de apropriação dos corpos das mulheres. Enquanto fenômeno transnacional, ultrapassa as fronteiras e nega direitos a migrantes que viajam autônoma ou forçadamente, buscando oportunidades ou sob engano de uma nova vida “no mundo lá fora”. O capitalismo criou e deu condições para a existência do tráfico de pessoas, e por ele se faz cada vez mais sofisticado em meio às cadeias produtivas nacionais e mundiais.

A mundialização do tráfico de pessoas na contemporaneidade tem como base a globalização concentradora de capitais e renda e as políticas neoliberais que estão vicejando nos Estados-nação com direitos sociais regressivos. O tráfico de pessoas, enquanto negação do direito à liberdade e dignidade, articula-se com o processo de expansão e manutenção da exploração capitalista. (SCANDOLA, 2015, p.144)

O tráfico de mulheres para fins de exploração sexual configura a modalidade mais recorrente dentre as existentes para o tráfico de pessoas, segundo a literatura especializada e os dados divulgados nos Relatórios

¹ Por globalização, entende-se “uma mudança ou transformação na escala da organização social que liga comunidades distantes e amplia o alcance das relações de poder nas grandes regiões e continentes” (HELD; MCGREW, 2001, p.13).

Globais sobre o Tráfico de Pessoas, realizado pelo United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Enquanto crime de grave violação de Direitos Humanos, o tráfico de seres humanos, e de forma mais específica o tráfico de mulheres, representa o lado obscuro/invisível do moderno sistema colonial de gênero², pois a construção dicotômica dos gêneros, associada à construção de um poder imperial, reservou às mulheres um papel subalternizado na estrutura social. Como menciona Lugones, “o escopo do sistema de gênero imposto através do colonialismo pressupõe a subordinação das fêmeas em todos os aspectos da vida” (Oyewumi, 1997 apud Lugones, 2008, p.7 – tradução da autora). Nessa estrutura, seus corpos foram sexualizados e transformados em objetos, e essa construção normativa ainda legitima práticas como o tráfico para fins de exploração sexual.

No entanto, o objeto deste trabalho não é somente a existência de um crime que viola a dignidade e a liberdade de mulheres das mais diferentes origens, de classe, raça e idade, mas também a incompetência do Estado e do silêncio de grande parte da sociedade civil diante de tais violações. A presente monografia é fruto de três anos de pesquisa de Iniciação Científica, orientado pela prof^a Tchella Fernandes Maso, sobre o Tráfico de Mulheres e as Políticas Públicas de Enfrentamento. Esta pesquisa foi motivada pelas impressões acumuladas em contato com a comunidade douradense através do Projeto de Extensão Ação Contra o Tráfico de Mulheres³ da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD, do qual participei, também, por três anos. Ao longo das oficinas realizadas e das inúmeras experiências proporcionadas pela atuação do projeto na luta pela inclusão da pauta no movimento de mulheres em Dourados, bem como nas pautas da Assistência Social e Enfrentamento à Violência contra a Mulher na cidade de Dourados/MS, foi possível perceber que o fenômeno é invisibilizado, e as políticas de enfrentamento desconhecidas.

² Desenvolvo o conceito de Colonialidade de Gênero na seção seguinte

³ O Projeto *Ação Contra o Tráfico de Mulheres* foi criado em agosto de 2014, com o intuito de realizar oficinas de sensibilização sobre o tráfico de mulheres. Foram realizadas cerca de 30 oficinas até julho de 2017, na cidade de Dourados/MS entre outras cidades do estado de Mato Grosso do Sul. Participei da elaboração do projeto e integrei o grupo até outubro de 2016

Apesar de, segundo os dados do UNODC (Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crima)⁴, ter ocorrências registradas em pelo menos 140 países, e vitimizar principalmente mulheres, a pauta de enfrentamento ao tráfico geralmente não é tratada com a devida especificidade pelas autoridades governamentais em diferentes partes do mundo. No Brasil, existem dois Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) que são pouco conhecidos e têm fraquezas em sua execução.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar criticamente as políticas de enfrentamento já criadas e, associando essas políticas a um debate sobre interseccionalidade e transversalidade de gênero, apontar de que maneira estas têm cumprido ou não seu papel, no sentido de dar visibilidade às mulheres (segundo estatísticas, as maiores vítimas do tráfico de pessoas) e de garantir que as medidas propostas não negligenciem as desigualdades existentes.

As fontes consultadas foram analisadas sob o crivo interdisciplinar em diálogo com as teorias de Relações Internacionais, em particular, sob o olhar da vertente Feminista Pós-colonial latino-americana. Para atingir os objetivos citados foram realizadas: análise de documentos, revisão bibliográfica e uso de materiais que tangem à avaliação de políticas públicas e políticas de transversalidade de gênero, buscando expressar que a negligência em relação às especificidades de gênero nas políticas públicas de enfrentamento

⁴ O trabalho considera diversas vezes como fonte, os dados da UNODC sobre o tráfico de pessoas. A entrevistada Estela Scandola, referência de pesquisa sobre o tema no estado de Mato Grosso do Sul trouxe ressalvas sobre o conteúdo das pesquisas do Escritório. Para ela, “a forma de coleta de dados da UNODC precisa ter uma análise mais profunda. Como eles coletam dados a partir da autonomia dos países, cada país tem um critério diferente na coleta do que ele concebe como tráfico ou não. É uma demonstração daquilo que os países internamente estão concebendo como tráfico de pessoas, então é possível, por exemplo, que muitas situações de prostituição estejam dentro dos dados de tráfico e que não sejam tráfico, que sejam de dados sobre migração ou sobre prostitutas autônomas a que estão migrando. Ainda coloca-se a prostituição como finalidade do tráfico de pessoas, quando sabemos que em algumas situações a prostituição se configura como trabalho forçado, e em outras, é um trabalho autônomo. Os dados da UNODC têm que considerar que, ainda que haja um artigo no Protocolo de Palermo dizendo as finalidades do tráfico, é possível que a finalidade não esteja sendo utilizada de forma mais abrangente nos países. As notificações de trabalho escravo em grande parte dos países, por exemplo, não estão dentro do dado da UNODC de tráfico de pessoas. Os dados da UNODC são bons indicadores para se discutir.”

Apesar disso, os dados serão utilizados por serem considerados dados oficiais e de referência, já que são captados por uma agência das Nações Unidas, e também, por não haver um conjunto de dados produzidos de maneira alternativa à da UNODC.

ao tráfico de mulheres é resultado de um sistemático processo de manutenção da colonialidade de gênero.

Foram realizadas, também, entrevistas semi-estruturadas com pessoas ligadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas no estado de Mato Grosso do Sul, buscando criar um diagnóstico dos processos, instituições e políticas desenvolvidas até aqui. Os questionários estão disponíveis dos Anexos I, II, III e IV deste trabalho. As entrevistas foram gravadas, sob o consentimento do e das entrevistadas, foram transcritos apenas os trechos considerados relevantes para a pesquisa e os áudios estão sob tutela da autora.

O trabalho está dividido em cinco partes, sendo a primeira um conjunto de conceitos os através dos quais o trabalho se desenvolveu. A segunda traz um panorama do que é o tráfico de mulheres; no terceiro há um levantamento dos instrumentos internacionais de enfrentamento que mencionaram o tráfico de mulheres e a perspectiva de gênero. O quarto traz uma análise dos PNETPs, um breve diagnóstico do tráfico de mulheres e seu respectivo enfrentamento no estado de Mato Grosso do Sul e a atual situação do Plano Estadual. A última parte traz um conjunto de palavras finais acerca daquilo que se desenvolveu ao longo da presente pesquisa.

1. Construção da abordagem

Neste capítulo será feita a apresentação dos conceitos escolhidos para abordar e desenvolver a hipótese do trabalho. Inicialmente, será desenvolvido o conceito de Colonialidade de Gênero, termo criado pela filósofa, feminista e teórica argentina Maria Lugones. Na sequência, os conceitos sobre Interseccionalidade de Opressões serão abordados através dos trabalhos de Kimberlé Crenshaw, jurista afro-estadunidense e da antropóloga argentina e doutora em Ciências Sociais Adriana Piscitelli. A conceitualização sobre a Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas será feita com base no trabalho das brasileiras Lourdes Maria Bandeira e Fernanda Papa (mestre em Administração Pública e Governo). Posteriormente serão desenvolvidos os conceitos de Estado e Políticas Públicas, através da visão da cientista política argentina Sônia Álvarez, do brasileiro doutor em políticas públicas, Thiago Pereira Lima, da brasileira, psicóloga e doutora em Sociologia Marlise Míriam de Matos Almeida e da, também brasileira, internacionalista e doutoranda em Ciência Política Clarissa Goulart Paradis.

1.1. Colonialidade de Gênero

Gênero é uma categoria importante para o exercício de compreensão do tráfico de mulheres e das políticas públicas a esse fenômeno relacionadas. Por gênero compreende-se a construção social que se ancora no binarismo biológico para diferenciar o *ethos* masculino e o feminino. Segundo Joan Scott (1994, p.20), “os significados da diferença sexual são invocados e disputados como parte de muitos tipos de luta pelo poder”. Para Judith Butler (2002), “gênero seria o mecanismo segundo o qual se produzem e naturalizam noções do masculino e feminino, mas também como o mecanismo mediante o qual esses termos são desconstruídos e desnaturalizados” (PISCITELLI, 2008b *apud* BUTLER, 2002).

Por meio de papéis sociais, políticos e econômicos, construídos socialmente, mulheres e homens recebem significados distintos na sociedade, com forte apelo ao determinismo biológico como fundamento das desigualdades. O status ontológico de gênero explorado neste trabalho relaciona-se, portanto, não apenas à diferenciação socialmente construída entre a população feminina e masculina, mas remete às hierarquias e

convenções sociais que associadas (interseccionalmente) a outras categorias, que fazem com que a opressão sobre as mulheres em situação de tráfico seja ainda mais agravante.

A discriminação de gênero e a submissão atribuída às mulheres estão associadas à existência de dois elementos: o patriarcado e o machismo. Ambos se baseiam em um padrão de poder, relacionamento e identificação a partir dos quais as características associadas ao masculino são privilegiadas. Segundo a venezuelana Alba Carosio (2012), o patriarcado é o substrato social através do qual o contrato sexual define as relações entre homens e mulheres, estabelecendo o pertencimento de mulheres ao espaço doméstico, hierarquicamente subordinado e depreciado. (CAROSIO, 2012). Para a chilena Magdalena Valdivieso (2012), o patriarcado seria um padrão de dominação através do qual se estabelece um modo de saber dominante, que “constrói o feminino como diferença e subordina nas hierarquias que estabelece, para ordenar as relações entre as pessoas em todas as áreas da existência humana” (VALDIVIESO, 2012, p.22 – tradução da autora). Para a canadense Kamala Kempadoo, “o patriarcado significa a degradação de feminilidades em todo o globo onde o trabalho e a vida das mulheres são, de diversas maneiras, concebidas nos discursos hegemônicos como menos valiosos que os dos homens (KEMPADOO, 2005, p.61)

A proposta assumida neste trabalho, para superação e resistência ao sistema machista e patriarcal, se dá através do pensamento feminista, que para Carosio seria: “O feminismo é um pensamento crítico, contra-hegemônico e contracultural, que se propõe a desmontar a opressão patriarcal fundada no contrato sexual que dá base ao contrato social.” (CAROSIO, 2012, p.10 – tradução da autora). Valdivieso, por sua vez, define as teorias feministas como “o conjunto das ideias tecidas em torno da crítica aos valores e dinâmicas patriarcais sobre as quais se estruturaram os Estados e as sociedades mundiais” (VALDIVIESO, 2012, p.20).

O feminismo desde suas origens tem levantado a necessidade de transformar as estruturas de dominação e a ordem patriarcal, suas reflexões e propostas políticas têm estado comprometidas com a transformação das relações de poder que estas sustentam. É um

pensamento e uma proposta política, construída sobre o questionamento ao modo patriarcal de estruturar a existência humana (*ibidem*, p.22 – tradução da autora)

Ao analisar a opressão de gênero na América Latina, a argentina Maria Lugones, participante do grupo Modernidade/Colonialidade desde 2006, complementou os estudos já existentes sobre colonialidade⁵ do ser e do poder, através do conceito de Colonialidade de Gênero, uma abordagem de interseccionalidade de gênero e raça, categorias de opressão agravantes no processo de colonização (DIAS, 2014, p.2). Lugones considera que o gênero é uma imposição colonial. (LUGONES, 2014, p.942).

Ao usar o termo *colonialidade*, minha intenção é nomear não somente uma classificação de povos em termos de colonialidade de poder e de gênero, mas também o processo de redução ativa das pessoas, a desumanização que as torna aptas para a classificação, o processo de sujeitificação e a investida de tornar o/a colonizado/a menos que seres humanos. (...) Diferentemente da colonização, a colonialidade do gênero ainda está conosco; é o que permanece na intersecção de gênero/classe/raça como construtos centrais do sistema de poder capitalista mundial. (LUGONES, [2010] 2014, p.939)

A partir do conceito de colonialidade de gênero (LUGONES, 2008), compreende-se que o atual padrão de poder patriarcal, vigente na América Latina, possui origens no encobrimento da América, em 1492⁶. Esse momento forjou a diferenciação de povos e pessoas a partir da ideia de raça, associada ao fenômeno da acumulação mercantil e, posteriormente, capitalista, de fundamento eurocêntrico. Ou seja, as diferenciações de gênero⁷ se acoplaram a outras formas de opressão que possuíam como objetivo legitimar a empreitada colonial. Segundo Lugones, “para as “fêmeas”

⁵ Para Dias, “a colonialidade não é simplesmente uma relação colonial entre duas nações, mas sim padrões de comportamento, de crenças, formas de relacionar o trabalho e a intersubjetividade que existem decorrentes de uma situação colonial pré-existente. A colonialidade não se esvaiu com o fim do colonialismo e a instauração da modernidade, enfim, permanece como base nas formas de pensar, nas preferências e comportamentos da sociedade moderna, mas, mais que isso, é a representação de que o pensamento colonial permanece nas obscuridades da modernidade.” (DIAS, 2014, p.5)

⁶ Uso aqui o conceito de “encobrimento” desenhado por Enrique Dussel na obra “1492: O Encobrimento do Outro” de 1993. Segundo Dussel: “A América não é descoberta como algo que resiste *distinta*, como o *Outro*, mas como a matéria onde é projetado o “si mesmo”. Então não é o “aparecimento do Outro”, mas a “projeção do si mesmo”: encobrimento.” (DUSSEL, 1993, p.35)

⁷ “Começando com a colonização das Américas e do Caribe, uma distinção dicotômica hierárquica entre humano e não humano foi imposta sobre os/as colonizados/as a serviço do homem ocidental. Ela veio acompanhada por outras distinções hierárquicas dicotômicas, incluindo aquela entre homens e mulheres.” (LUGONES, 2014, p. 936)

⁸a colonização foi um duplo processo de inferiorização racial e subordinação de gênero. Assim, a criação de “mulher” como categoria foi um dos feitos do Estado colonial.” (LUGONES, 2008, p. 8 tradução da autora).

Para Lugones, há um moderno “sistema colonial de gênero”, uma “lente através da qual é possível aprofundar a teorização da lógica opressiva da modernidade colonial” (LUGONES, 2014, p.935), que se estrutura em linhas que definem o que é moralmente aceito e quais são os sujeitos de direito. Esse sistema possui dois lados, um claro que considera as relações hegemônicas de gênero (homens e mulheres brancos/as e burgueses/as), enquanto o lado obscuro/invisível inclui categorias de gênero não-binário e inclui aquelas que são vítimas de exploração, que ficam aquém das decisões e participação política, econômica, cultural e social (DIAS, 2015 *apud* LUGONES 2007). Boaventura de Sousa Santos, Conceição Gomes e Madalena Duarte destacam que:

O mundo de hoje opera mediante linhas abissais que dividem o mundo humano do sub-humano, de tal forma que princípios de humanidade não são postos em causa por práticas desumanas. [...] Encontramos, no fundo, pessoas que não existem, nem no plano social, nem no plano legal. São espaços construídos com base nas novas formas de escravidão, no tráfico ilegal de órgãos humanos, no trabalho infantil e na exploração da prostituição. (SANTOS, GOMES, e DUARTE, 2009, p.69)

Diante da existência do sistema colonial de gênero, e da colonialidade do gênero aqui expostos, é necessário integrar os marcadores sociais da diferença – classe, raça, gênero e sexualidade – para construir uma abordagem que busque ser efetiva no âmbito das políticas sociais e emancipatória enquanto abordagem epistemológica. Visando enxergar aqueles que se encontram nas fronteiras interseccionais das opressões, deve-se entender a interrelação entre esses marcadores e buscar superá-las, também de maneira interseccional. “A transcendência da diferença colonial só pode ser feita a partir de uma perspectiva de subalternidade, de descolonização e, portanto, a partir de um novo terreno epistemológico onde o pensamento de fronteira é exercido.” (MIGNOLO, 2000, p.45). Nesse sentido, Lugones propõe

⁸“Fêmeas eram julgadas do ponto de vista da compreensão normativa como “mulheres”, a inversão humana de homens.” (LUGONES, 2014, p. 937)

um feminismo decolonial⁹, caso contrário, corre-se o risco de adotar posturas universalistas, homogêneas, de caráter eurocêntrico, responsáveis por generalizar a categoria mulher, sem levar em consideração as polivalências dessa ideia (LUGONES, 2008).

1.2. Interseccionalidade e Transversalidade

Partindo da necessidade de criar medidas que integrem os marcadores de diferença social, Kimberlé Crenshaw descreve que um fator de subordinação não necessariamente exclui outro. É dessa lógica que, para fins metodológicos e ontológicos, surge o conceito de interseccionalidade de opressões. Para a canadense Sirma Bilge, “o enfoque interseccional vai além do simples reconhecimento da multiplicidade dos sistemas de opressão que opera a partir dessas categorias e postula sua interação na produção e na reprodução das desigualdades sociais” (BILGE, 2009, p.70).

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)

Ao interpretar a realidade social através do crivo da interseccionalidade, faz-se possível enxergar situações de opressão de maneira mais sistemática. Crenshaw explica o conceito fazendo uma comparação analógica da realidade dos eixos de poder enquanto avenidas/vias urbanas. Essas vias eventualmente se sobrepõem, submetendo aquelas que se encontram nos entrecruzamentos a um tipo de opressão multifacetada. “As mulheres racializadas frequentemente estão posicionadas em um espaço onde o racismo ou a xenofobia, a classe e o gênero se encontram. Por consequência, estão sujeitas a serem atingidas pelo intenso fluxo de tráfego em todas essas vias.” (*Ibidem*)

Para Maria Lugones, “uma vez que a interseccionalidade nos mostra o que está faltando, temos diante de nós a tarefa de reconceitualizar a lógica de “intersecção” para evitar a separabilidade” (LUGONES, 2008: 4 - tradução da

⁹ Ver LUGONES, Maria – Rumo a um feminismo decolonial, 2014.

autora). Assim, pode-se levar à luz a situação das mulheres que se encontram em situação de tráfico, ou até mesmo enquanto migrantes e agentes do processo de deslocamento. Adriana Piscitelli ressalta que compreender os aspectos que afetam a experiência das migrantes e viajantes brasileiras pode ser difícil, caso se considere apenas uma ou duas categorias de diferenciação, por exemplo, gênero e nacionalidade. “Essas migrantes são afetadas pela imbricação entre noções de sexualidade, gênero, raça, etnicidade e nacionalidade” (PISCITELLI, 2008b: 269). Segundo Piscitelli, um sintoma da interseccionalidade em relação às migrantes brasileiras é a racialização e sexualização atribuídas à nacionalidade, vinculadas ao estereótipo criado em torno da mulher do Brasil, ao fato do país estar incluído nos circuitos mundiais de turismo sexual e à visibilidade adquirida pelas brasileiras na indústria do sexo em países do Sul da Europa. (*Ibidem*) Para ela, “a tradução cultural da posição subalterna ocupada pelo Brasil nas relações transnacionais é um dos aspectos principais que afetam as experiências dessas mulheres. E essa tradução é realizada mediante uma articulação entre diferenciações” (*Ibidem*).

Para o âmbito das políticas sociais, há de se considerar que os problemas enfrentados pelas mulheres, e as soluções buscadas, são complexos e devem ser enxergados de maneira holística. O debate da interseccionalidade se encarrega de expor a complexidade das opressões e, a partir disso, compreende-se que as políticas de combate às diferentes formas de discriminação e seus desdobramentos devem ser elaboradas de maneira a criar um enfrentamento também interseccional. Segundo Lima, “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” (LIMA, 2017, p. 152). Nesse horizonte, pode-se buscar possibilidades de resolução dentro do conceito de políticas públicas munidas de transversalidade de gênero.

O debate sobre transversalidade de gênero nas políticas públicas é precedido pelo conceito de *gender mainstreaming*¹⁰, inaugurado na Suécia,

¹⁰ “ O *gender mainstreaming* consiste na reorganização, melhora, desenvolvimento e avaliação de processos de decisão em todas as áreas políticas e de trabalho de uma organização. O objetivo do *gender mainstreaming* é incorporar a perspectiva das relações existentes entre os sexos em todos os

com o intuito de definir uma estratégia voltada para a criação de políticas de promoção da igualdade de gênero na sociedade. O conceito foi amplamente discutido e abordado na VI Conferência Mundial da ONU sobre a Mulher, em Beijing no ano de 1995 (PAPA, 2012).

No Brasil, o termo transversalidade é uma adaptação do termo da língua inglesa *gender mainstreaming*, que para a autora Fernanda Papa, significaria “colocar a questão da igualdade de gênero no curso principal da definição das políticas” (*ibidem*, p. 52). Através da transversalidade de gênero busca-se garantir uma ação integrada entre instituições e instâncias de governo, buscando incluir e assegurar que as pautas relacionadas ao empoderamento, emancipação das mulheres e superação de desigualdades de gênero sejam incorporadas aos Planos e Programas de políticas públicas, bem como em sua implementação, execução e monitoramento.

Por transversalidade de gênero nas políticas públicas entende-se a ideia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. (BANDEIRA, 2005: 6)

Por muito tempo as políticas públicas para as mulheres tinham um caráter “familista”¹¹, parte apenas de um processo de “inclusão” da mulher no desenvolvimento, mantendo a figura da mulher como parte de uma estrutura familiar, da reprodução social. (BANDEIRA, 2004, ALVAREZ, 1999). Para Lourdes Bandeira, “a centralidade posta na mulher-família reafirma a visão essencialista de que a reprodução e a sexualidade causam a diferença de gênero de modo simples e inevitável” (BANDEIRA, 2005, p.8). Em resistência a esse tipo de política, de manutenção do *status quo* acerca da passividade da mulher, buscando criticar as relações de gênero e as desigualdades e processos decorrentes dos conflitos de gênero, os movimentos feministas lutaram pela incorporação do termo “políticas públicas de gênero”.

processos de decisão e fazer que todos os processos de decisão sejam úteis à igualdade de oportunidades”. (STIEGLER, 2003, p. 7 – tradução da autora)

¹¹ “A proteção social no Brasil configurou-se ao longo da história por um caráter familista, que “tende a reforçar os papéis tradicionais de homens e mulheres na esfera doméstica e condicionar a posição de homens e mulheres no mercado de trabalho” (MIOTO, 2009, p. 140), em que a família tem um papel preponderante na provisão social e garantia de bem-estar dos seus membros, principalmente por meio do cuidado e trabalho doméstico exercido pelas mulheres. (...) A grande maioria das políticas, programas e projetos que incluem o discurso da equidade de gênero em suas agendas são dirigidos às mulheres, com enfoque nos papéis de esposas e mães.” (SILVA e TAVARES, 2015:81)

Políticas públicas de gênero implicam e envolvem não só a diferenciação dos processos de socialização entre o feminino e o masculino, mas também a natureza dos conflitos e das negociações que são produzidos nas relações interpessoais, que se estabelecem entre homens e mulheres e internamente entre homens ou entre mulheres. Também envolvem a dimensão da subjetividade feminina que passa pela construção da condição de sujeito (*ibidem*, p.9)

No caso das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, o UNODC recomenda que sejam criadas medidas que levem em consideração a vulnerabilidade peculiar que as mulheres enfrentam.

O tráfico de pessoas afeta principalmente mulheres e meninas, enquanto a proporção de mulheres entre criminosos condenados é muito maior do que para outros crimes. As leis e as políticas que previnem e combatem o tráfico devem ser projetadas para levar em consideração a vulnerabilidade particular enfrentada pelas mulheres em relação aos crimes de tráfico. Os países também podem considerar o fortalecimento das provisões para assistência e proteção das vítimas. (UNODC, 2016, p.19 – tradução da autora)

No Brasil, existem políticas de caráter transversal e a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), por exemplo, se apresenta dessa maneira¹². Entretanto, as políticas transversais trazem desafios complexos aos agentes da administração pública. Segundo o documento *Propostas para um Modelo de Gestão Transversal Integrada da Política Nacional de ETP* (BRASIL, 2011), “o enfrentamento ao tráfico de pessoas requer uma efetiva e eficiente ação articulada entre diferentes políticas públicas”. Para Guimarães, é “possível obter sucesso na implementação de políticas públicas complexas a partir de um arranjo intersetorial adequado” (GUIMARÃES, 2016, p. 64).

Na implementação dos Planos Nacionais [de ETP], foi possível identificar alguns elementos citados pela literatura como fundamentais para o desenvolvimento da integração intersetorial da Política, tais como metas e objetivos compartilhados e claramente definidos, enfoque conjunto de capacitação, acordos formais, entre outros. (GUIMARÃES, 2016, p.56)

O Decreto nº 7.901, de 4 de fevereiro de 2013, instituiu, além da Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

¹² Em 6 de outubro de 2016 foi sancionada a Lei 13.344, que revoga a antiga legislação acerca do tráfico interno e internacional de pessoas. Consta nos princípios da nova lei que o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil deverá atender “transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas”. O II Plano de ETP foi elaborado antes da vigência do novo marco regulatório, entretanto há de se destacar que os próximos planos deverão manter-se como transversais.

(CONATRAP), que tem como uma de suas atribuições, a “articulação de 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” (BRASIL, 2013a). Com a criação de um comitê específico para celebração da integração intersectorial e transversalidade da política, espera-se que essa cumpra as atividades propostas de maneira eficiente.

Para Serra (2004), a transversalidade tem o papel de trazer à tona uma estratégia de funcionamento harmônico entre os setores, em torno de uma estratégia/motivação comum, que pode ser o gênero. A atuação integrada sem uma motivação estratégica, como propõe a transversalidade, pode ser definida como meramente como intersectorialidade. O que não fica claro nas políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil é se elas se propõem como medidas de execução meramente transversal (integracionista), ou se elas buscam atender a uma demanda de transversalidade de gênero, especificamente.

Busco analisar essas políticas, de maneira crítica e aprofundada, na seção 4. Para finalizar a seção da construção da abordagem, faço um panorama sobre o que são Políticas Públicas e qual conceito de Estado usado nesse trabalho.

1.3. Políticas Públicas de Gênero e Estado

O Guia de Referência para a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil define políticas públicas como “um conjunto de ações pensadas, organizadas, coordenadas e desencadeadas pelo Estado com a intenção de atender a determinada temática e setores específicos da sociedade” (TERESI, 2012, p.94). Por ser política, sofre influências dos interesses e considerações daqueles que a constroem. Para Lima (2017), “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” (LIMA, 2017, p. 25).

Nesse sentido, ao analisar as políticas de enfrentamento ao tráfico de mulheres, busca-se compreender seu conteúdo sem ignorar o fato de que essas são planejadas, elaboradas, implementadas e monitoradas por um conjunto de instituições e instâncias governamentais, que possuem interesses e são influenciados pelas construções sociais da sociedade em que estão inseridos. Há de problematizar então, através de qual perspectiva vamos analisar o Estado? Qual visão é adotada para analisar essa estrutura em que os governos e políticas públicas se desenvolvem?

Entende-se como Estado uma unidade política que exerce administração sobre um dado território e sua respectiva população, legitimado pelo monopólio legítimo da força física. Conforme mencionam as brasileiras Marlise Matos e Clarisse Paradis, o Estado, “para além de uma instituição política, é em si mesmo um recurso de poder na medida em que legitima questões que se reproduzem em seu interior e coloca ao alcance dos atores de maior ou menor capacidade de mobilização, acesso a recursos e oportunidades” (MATOS e PARADIS, 2013, p.93)

Sendo o Estado um recurso de poder inserido e influenciado pela ordem patriarcal, considero-o como uma estrutura que representa e dissemina as opressões de gênero, uma vez que trata as mulheres como cidadãs de segunda classe, não atentando para as desigualdades sistemáticas impostas pelo patriarcado. Este atua, portanto, por meio de uma lógica que legitima a separação dos espaços público - ancorado em uma subjetividade masculina - e privado, associado às condições femininas (ENLOE, 2000).

Os Estados latinoamericanos tem suas origens no pacto colonial, com instituições baseadas no modelo Europeu, suas ações tendem a reproduzir posicionamentos influenciados pela colonialidade. Nas palavras da argentina Rita Laura Segato,

O polo modernizador da República, herdeira direta da administração ultramarina, permanentemente colonizador e intervencionista, debilita autonomias, irrompe na vida institucional, rasga o tecido comunitário, gera dependência e oferece com uma mão a modernidade do discurso crítico igualitário, enquanto com a outra introduz os princípios do individualismo e a modernidade instrumental da razão liberal e capitalista. (SEGATO, 2012, p. 6).

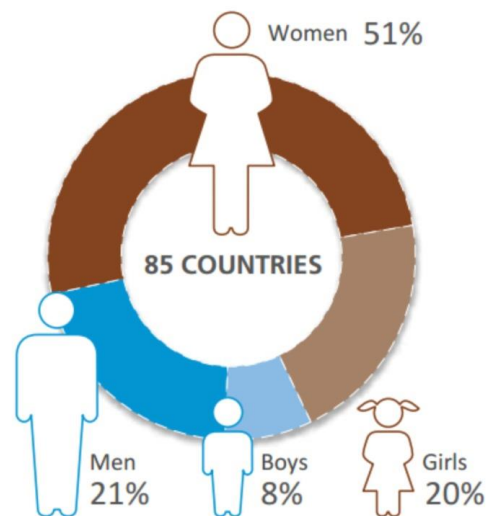
Para Alvarez (1999), o Estado “não só reposiciona assuntos sociais nas relações de produção e consumo que prevalecem no mercado global, mas também reestrutura as relações entre homens e mulheres e redefine a cidadania das mulheres” (ALVAREZ, 1999, p.56). Entretanto, os movimentos feministas têm lutado, historicamente, para que esse cenário seja revertido, buscando a despatriarcalização do aparato estatal e desafiando essa separação entre público e privado (VALDIVESO, 2012, MATOS e PARADIS, 2013). A luta feminista traz à tona a necessidade de políticas públicas de gênero, uma vez que essas contribuem para a superação dessa dicotomia (público x privado).

Diante dos conceitos trazidos, faz-se necessário, compreender como se dá o tráfico de mulheres e como os esforços para seu enfrentamento têm sido empregados.

2. Tráfico de Mulheres

O Relatório Global Sobre o Tráfico de Pessoas publicado pelo UNODC em 2016 aponta que atualmente 51% das vítimas de tráfico humano são mulheres, além disso, 20% do total são meninas, conforme ilustrado na figura 1.

FIG. 1 Detected victims of trafficking in persons, by age* and sex, 2014 (or most recent)



* 'Men' are males aged 18 or older; 'boys' are males 17 and below.
'Women' are females aged 18 or older; 'girls' are females 17 and below.

Source: UNODC elaboration of national data.

Fonte: UNODC Global Report on Trafficking in Persons 2016. United Nations, New York. 2016.

As mulheres são as mais afetadas por esse crime (aproximadamente 51% das vítimas) e faz-se necessário avaliar tais cifras considerando o fator da discriminação de gênero. Ainda segundo o Relatório Global de 2016 da UNODC, 96% das vítimas de tráfico humano para fins de exploração sexual são mulheres e meninas. Sendo que as outras formas mais recorrentes de tráfico, que vitimizam mulheres são casamento forçado, servidão doméstica, trabalho forçado em fábricas de vestuário ou indústria de limpeza. Seguindo a lógica de Divisão Sexual do Trabalho (que na América Latina está vinculado à colonialidade de gênero), como um dos paradoxos da globalização, proposta pela filósofa brasileira Helena Hirata, todas essas funções têm ligação com a figura feminina, devido a uma polarização das funções em termos de relações

de gênero (HIRATA, 2001). Sendo assim, as mulheres não são as principais vítimas do tráfico para exploração sexual por coincidência. Trago então, a proposta de analisar tal realidade pela perspectiva da interseccionalidade das opressões dentro do sistema capitalista patriarcal, que permite que corpos sejam comercializados para atender a uma demanda. Como destaca Scandola:

Comercializar mulheres considerando a sujeita como próprio objeto de lucro, um dos objetivos da rede do tráfico de pessoas, tem sua base de atuação calcada nas vulnerabilidades sócio-históricas de classe, raça, etnia, geração, sobretudo nas relações de gênero. (SCANDOLA, 2008, p.37).

A *Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW)*, coalizão feminista global que empenha esforços no enfrentamento ao tráfico de mulheres, é um exemplo de entidade que promove ações de enfrentamento associando o tráfico de mulheres ao patriarcado. A coalizão assume uma visão crítica do fenômeno, e “não abolicionista”¹³ das mulheres vítimas, já que “opera com perspectivas afinadas com os interesses das trabalhadoras do sexo” (PISCITELLI, 2008, p.32). Portanto, enxerga as mulheres em meio ao patriarcado como “sujeitos atuantes, autodeterminados e, capazes não só de negociar e concordar, mas também de conscientemente opor-se e transformar relações de poder” (KEMPADOO, 2005, p.62).

A manutenção da ideia de tráfico de pessoas como sendo apenas para a prostituição desloca as possibilidades de enfrentamento para somente uma de suas expressões e submete as mulheres a juízos de valores conservadores, focados em direitos sexuais regulados que não concebem a autonomia. (SCANDOLA e LUCENA, 2014, p. 971)

Urge salientar que a condição das mulheres que trabalham no mercado sexual e migram para exercer sua atividade fora do país, ou foram traficadas (enganadas ou não) para o fomento do mercado sexual, é tratada com moralismo e preconceito sexista (produto do patriarcalismo), que contribuem para a invisibilização das violações às quais são submetidas. Logo, os esforços de enfrentamento e criação de políticas públicas também passarão por

¹³ Há entre os feminismos um longo debate sobre a prostituição. Em síntese, os movimentos denominados não-abolicionistas entendem que a prostituição deve ser analisada como uma possibilidade de expressão da mulher em relação a autonomia sobre o corpo. Que é possível haver protagonismo por parte das trabalhadoras do sexo e lutam para que sejam criados e garantidos direitos para estas mulheres. As abolicionistas, por sua vez, criticam a prostituição dizendo que esta seria a máxima expressão da objetificação e escravização do corpo da mulher, dizendo não haver prostituição voluntária sem submissão e perda da autonomia sobre os corpos femininos.

avaliações de cunho moral e seletivo, em que as mulheres vítimas serão antes “prostitutas” e, só depois, “sujeitas dignas de direitos”.

Os sujeitos e as sujeitas de direitos ficam fora de políticas públicas por meio de avaliação de cunho moral sobre o trabalho, como é facilmente percebido na não-consideração da escravidão feminina em diferentes setores produtivos, inclusive no mercado sexual. Além da discriminação de gênero, em geral, as políticas públicas potencializam o entendimento de que ‘trabalhadores honestos’ estão no trabalho escravo e, portanto, masculino. No tráfico de pessoas estão as mulheres nas cadeias produtivas ilícitas ou moralmente condenáveis, portanto, trabalhadoras do desviante, do imoral. As mulheres estão inseridas também em trabalhos domésticos e de reprodução, fora do mercado formal, atividades associadas à noção do não-direito. (SCANDOLA e LUCENA, 2014, p. 971)

Os problemas sistemáticos que fomentam o tráfico de mulheres e o próprio fenômeno não são exclusividade de poucos países. Segundo o Relatório do UNODC, “most detected cases of trafficking in persons involve more than one country, and most (57 per cent) of the detected victims (2012-2014) moved across at least one international border”, portanto o enfrentamento não deve se limitar às fronteiras nacionais.

No âmbito mundial, também há necessidade de posicionar-se, uma vez que o tráfico, mesmo ocorrendo na esfera particular dos territórios, é um aviltamento aos direitos das pessoas, na sua singularidade, como também ao direito de todas as pessoas na perspectiva da coletividade ameaçada e, portanto, exige enfrentamento mundial. (SCANDOLA, 2015, p.141)

Desta maneira, diversos acordos mencionam o combate do tráfico. Muitos deles são assinados e ratificados pelo Brasil. De acordo com a literatura de Relações Internacionais, a assinatura de Tratados e Convenções de Direitos Humanos têm um impacto importante na política nacional, como menciona a estadunidense Beth Simmons:

Os tratados podem ter uma influência importante sobre a política nacional, simplesmente porque alteram as prioridades substantivas da agenda legislativa em relação ao que seria na ausência de uma obrigação convencional apresentada exógenamente. Este é um mecanismo modesto, mas não trivial. Não altera as informações, preferências ou recursos de qualquer ator político doméstico. Ele simplesmente observa que os efeitos dos tratados - especialmente mudanças legislativas - podem resultar de um compromisso internacional relativamente incontroverso. No entanto, essas mudanças não teriam ocorrido na ausência da intrusão da política internacional no espaço legislativo doméstico. (SIMMONS, 2009, p. 149 – tradução da autora)

Apresento, a seguir, um levantamento dos instrumentos internacionais que mencionam a erradicação do tráfico de mulheres, que tiveram a assinatura do Brasil e permanecem em vigência.

3. Instrumentos Internacionais de Enfrentamento

No âmbito internacional, inúmeros esforços para combater o tráfico de pessoas. Alguns deles são especialmente voltados à erradicação desse crime, outros o mencionam e/ou fazem recomendações pontuais.

O tráfico de pessoas é uma questão complexa que pode ser examinada de diferentes perspectivas, incluindo os direitos humanos, a luta contra o crime, a justiça criminal, a migração, a exploração sexual e o trabalho. Essa complexidade se reflete na ampla gama de tratados relevantes que, em conjunto, incluem o quadro legal (baseado em tratados) sobre o tráfico de pessoas. Um pequeno número de tratados, incluindo vários recentemente concluídos, tratam exclusivamente da questão do tráfico de pessoas. Muitos referem-se a um aspecto específico, a um grupo particularmente vulnerável, ou a uma manifestação particular do tráfico de pessoas. (NACIONES UNIDAS, 2010, p. 17 – tradução da autora)

Destaco aqui os instrumentos que, além de ter relevância para o enfrentamento internacional, contam com a participação do Brasil e tiveram uma perspectiva voltada ao tráfico de mulheres e à modalidade de exploração sexual.

Vale destacar que a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Artigo 5º, parágrafo terceiro diz que “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”. Assim, após o devido processo de assinatura, promulgação e publicação, o que constar nos acordos, dos quais o país for signatário, valerá como emenda constitucional. Ainda que os instrumentos jurídicos nacionais não esclareçam alguma disposição específica, o tratado¹⁴ deverá ter valor de fonte de Direito Internacional Público e legitimidade para jurisprudência no caso da punição dos criminosos, e/ou para as medidas de prevenção e assistência às vítimas.

¹⁴ “Um tratado é um acordo celebrado entre dois ou mais Estados que geram direitos e obrigações com força legal ao abrigo do direito internacional. Os tratados podem ser universais, isto é, abertos a todos os Estados que desejem aderir a eles, ou restringidos a um grupo menor, a dois ou mais Estados ou, por exemplo, aos que se encontram em uma determinada região geográfica. Um tratado pode receber nomes diferentes, como “convênio”, “convênio” ou “protocolo”. As obrigações contidas em um tratado são baseadas no consentimento. Os Estados que concordaram em ficar vinculados por um tratado são chamados de “Estados Partes” no tratado. Um Estado torna-se parte de um tratado através de um processo de ratificação ou adesão. Os Estados frequentemente “assinam” um tratado antes que isso ocorra, indicando sua intenção de ficar vinculado por uma obrigação legal no futuro. Ao se tornarem parte de um tratado, os Estados assumem obrigações legais ao abrigo do direito internacional. No caso da maioria dos tratados relativos ao tráfico de pessoas, isso significa que os Estados Partes comprometem-se a garantir que sua própria legislação e políticas ou práticas nacionais cumpram os requisitos do tratado e estejam de acordo com as regras deste tratado” (NACIONES UNIDAS, 2010 – tradução da autora)

Os documentos a seguir precedem e sucedem o principal instrumento mundial de enfrentamento ao tráfico de pessoas, o Protocolo de Palermo, criado pelo Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime em 2002, o qual trouxe uma definição legal e as principais diretrizes pelas quais os países signatários devem seguir para combater o fenômeno, quanto à prevenção, à responsabilização das redes de traficância e à assistência das vítimas. Os acordos que aqui seguem, não definem o que é o tráfico e não direcionam quais devem ser as ações pontuais a serem tomadas pelos Estados-membros. Na seção 3.1 faço uma análise do Protocolo de Palermo e destaco sua importância de maneira mais detalhada.

Convenção de Lake Success – 1950: Em 21 de março de 1950 foi concluída a Convenção para Supressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio¹⁵, em Lake Success (NY), sendo assinada pelo Brasil em 1951, promulgada e publicada em outubro de 1959. Essa Convenção surge para unificar os acordos até então vigentes¹⁶ sobre tráfico de mulheres.

CEDAW – 1979: Em 20 de março de 1984, era promulgada no Brasil a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher (CEDAW – sigla em inglês), através do Decreto 89.460¹⁷.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW é considerada o documento mais importante de defesa dos direitos da mulher. Foi adotada em 1979 pela Assembleia Geral das Nações Unidas após um longo trabalho da Comissão sobre a Condição da Mulher – CSW, que, desde 1946, tem como objetivo formular recomendações ao Conselho

¹⁵ De acordo com o Código Penal Brasileiro, Lenocínio é a ação que visa a induzir, facilitar, promover ou impedir a saída da prostituição de outras pessoas, ou dela tirar proveito.

¹⁶ “1º) Acordo internacional de 18 de maio de 1904 para a repressão do tráfico de mulheres brancas, emendado pelo Protocolo aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 3 de dezembro de 1948. 2º) Convenção Internacional de 4 de maio de 1910, relativa à repressão do tráfico de mulheres brancas, emendada pelo Protocolo acima mencionado. 3º) Convenção Internacional de 30 de setembro de 1921 para a repressão do tráfico de mulheres e crianças, emendada pelo Protocolo aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 20 de outubro de 1947. 4º) Convenção Internacional de 11 de outubro de 1933 relativa à repressão do tráfico de mulheres maiores, emendada pelo Protocolo anteriormente referido.” (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvRepTrafPessLenoc.html>)

¹⁷ “Em março de 1983 o Brasil assinou a Convenção, inicialmente com reservas na parte dedicada à família, e em 1984 ela foi ratificada, desta forma, pelo Congresso Nacional. Somente dez anos depois, em 1994, o governo brasileiro retirou as reservas ratificando plenamente a Convenção.” (SPM, 2006, p 10)

Econômico e Social da Organização das Nações Unidas – ONU. (SPM, 2006, p 10)

O artigo 6º da CEDAW se debruça sobre a questão do tráfico de mulheres: “Artigo 6º - Os Estados-Parte tomarão todas as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para suprimir todas as formas de tráfico de mulheres e exploração da prostituição da mulher”.

Declaração e Programa de Ação de Viena - 1993: A II Conferência Mundial para Direitos Humanos da ONU foi realizada em Viena de 14 a 25 de junho de 1993. Ela representa empiricamente a intenção de revisar a situação dos Direitos Humanos no período pós-Guerra Fria e, de certa forma, atualizar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Como menciona Hernandez:

Ela [a Conferência] foi idealizada num contexto em que a possibilidade da universalização dos direitos humanos era colocada como rapidamente possível. Em decorrência disso, vislumbrou-se inicialmente na sua realização uma avaliação global dos direitos humanos a fim de garantir maior coordenação entre eles, e assim obter legitimamente a universalização dos direitos humanos. (HERNANDEZ, 2009)

Na ocasião, foi elaborada a Declaração e Programa de Ação de Viena, da qual o artigo 18 se debruça sobre os direitos das mulheres e meninas, dizendo que estes “são uma parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais” (OHCHR, 1993) e cita que o tráfico internacional de pessoas deve ser eliminado.

A violência baseada em gênero e todas as formas de assédio e exploração sexual, inclusive as resultantes de preconceitos culturais e de tráfico internacional, são incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana e devem ser eliminadas. (OHCHR, 1993 – tradução da autora)

Convenção de Belém do Pará – 1994: No âmbito da Organização dos Estados Americanos, a OEA, foi celebrado em 9 de junho de 1994, na cidade de Belém (Pará – Brasil), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, que ficou conhecida como “Convenção de Belém do Pará”.¹⁸ Esse acordo internacional “define a violência contra a mulher, declara os direitos protegidos e aponta os deveres dos Estados-partes, além de criar mecanismos interamericanos de proteção” (SPM, 2006, p. 11).

¹⁸“A exemplo da Convenção CEDAW, também esta Convenção, no Brasil, tem força de lei, de acordo com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º da Constituição Federal vigente.” (SPM, 2006, p.11)

No artigo 2b da Convenção de Belém do Pará, o tráfico de mulheres e a prostituição forçada são citados como uma das modalidades de violência contra a mulher:

Entende-se que a violência contra a mulher abrange a violência: física, sexual e psicológica: (...) b) ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; e c) perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra. (OEA, 1994, p.2)

Conferência de Cairo – 1994: Em setembro de 1994 aconteceu a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), sendo o primeiro grande evento internacional dedicado a temas populacionais. Com mais de 11 mil participantes, entre eles representantes de governos, ONGs, das Nações Unidas e meios de comunicação, a Conferência buscou versar sobre “condições para a melhoria da situação econômica e social dos países” (SPM, 2006, p.34), como menciona Tânia Patriota, representante auxiliar do Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA). Para Patriota, esse evento foi “um marco na evolução de direitos das mulheres” (SPM, 2006, p.34)

O capítulo IV do Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento – Plataforma de Cairo, de nome “Igualdade dos Sexos, Equidade e Empoderamento da Mulher”, reforça a necessidade dos países “de promulgar, implementar e fazer cumprir leis nacionais e convenções internacionais” (como a CEDAW e o Programa de Ação de Viena), para promover os direitos da mulher, recomendando no ponto 4.9:

Os países devem proibir práticas degradantes, como o tráfico de mulheres, de adolescentes e crianças, e a exploração por meio da prostituição, e dispensar especial atenção à proteção dos direitos e da segurança das vítimas desses crimes e de pessoas que se encontram em situações potencialmente exploráveis, como mulheres migrantes, mulheres no serviço doméstico e estudantes do sexo feminino. Nesse sentido, salvaguardas e mecanismos internacionais de cooperação devem ser acionados para assegurar a implementação dessas medidas. (UFPA, 1994, p. 51)

Ademais, o Relatório cita o tráfico de mulheres e/ou meninas mais quatro vezes, em capítulos relacionados à sexualidade e migrantes irregulares,

com ênfases diferentes, sempre mencionando a necessidade de erradicação e respeito aos direitos fundamentais das mesmas.

Declaração de Pequim – 1995: A IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher – Conferência de Pequim aconteceu na capital da China, Pequim, em setembro de 1995. O título dessa edição foi “Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz” e teve como objetivo avaliar os resultados desde a primeira Conferência e pensar nos obstáculos ainda a serem enfrentados pelas mulheres na garantia plena de seus direitos (SPM, 2006). Segundo Maria Luiza Ribeiro Viotti, embaixadora brasileira e representante do Brasil na Missão Permanente junto às Nações Unidas de 2007 a 2013, o processo de participação do Brasil na Conferência de Pequim estabeleceu forte articulação com o movimento de mulheres, o que contribuiu para a formulação de políticas públicas que incorporam a perspectiva de gênero de forma transversal (SPM, 2006, p.148)

Princípios e Diretrizes recomendadas sobre os Direitos Humanos e o Tráfico de Pessoas do Alto Comissariado das Nações Unidas – 2002: Em julho de 2002, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos apresentou ao Conselho Econômico e Social da ONU um conjunto de princípios e diretrizes sobre o tráfico de pessoas (Naciones Unidas, 2010). O documento se divide em quatro partes: Primazia dos Direitos Humanos; Prevenção do Tráfico de Pessoas; Proteção e Assistência; Penalização, Penas e Reparação. A publicação fundamenta muitas de suas recomendações através da lógica que une a discriminação de gênero ao tráfico de pessoas. Nesse espectro, encontram-se no documento as seguintes seções: “La trata de personas em cuanto forma de discriminación y violencia contra la mujer”, “Derechos Humanos de La Mujer”, “Medidas contra La Trata y Prohibición de La Discriminación, Inclusive por Razones de Género”, “Abordar de la Mayor Vulnerabilidad Debida a La Discriminación y La Violencia contra La Mujer”, “Perspectiva de Género en la Respuesta de La Justicia Penal”.

Os Princípios e Diretrizes recomendados sobre os Direitos Humanos e Tráfico de Pessoa do ACNUDH foi usado como base para a construção do

Plano de Ação Mundial para Combater o Tráfico de Pessoas (Resolução nº 64) da Assembleia Geral da ONU em 2010, mencionado a seguir.

Declaração de Assunção – 2006: A VI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones reuniu representantes da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela em maio de 2006, na cidade de Assunção – Paraguai. A Declaração proveniente dessa conferência, em consideração a todos acordos de direitos humanos, migrações e tráfico de pessoas já firmados em âmbito regional e global, fez-se um instrumento de destaque enquanto esforço sul-americano. O documento faz menção a situação de origem, passagem e/ou destino de migrantes que a América do Sul se encontra e declara reafirmar objetivos básicos em temas migratórios. São alguns desses objetivos: Respeitar os direitos humanos dos migrantes, em especial mulheres e crianças, realizar um trabalho coordenado entre os Estados, guiados pelo princípio da responsabilidade compartilhada, buscando considerar a vulnerabilidade de pessoas vítimas de tráfico, além de providenciar a tipificação adequada e o seu enfrentamento efetivo. (GIANELLI, 2008)

Resolução A/RES/64/293 da Assembleia Geral da ONU – 2010: Plano de Ação Mundial para Combater o Tráfico de Pessoas foi o título da Resolução A/RES/64/293 da Assembleia Geral da ONU em 12 de setembro de 2010. O Plano reitera a condenação das Nações Unidas ao tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, e reconhece que a violência de gênero e a discriminação são alguns fatores que contribuem para a vulnerabilização de pessoas para o tráfico. Além de reforçar a importância dos acordos já celebrados em torno dessa temática, o Plano Mundial apresenta 13 recomendações no campo da prevenção, 18 diretrizes para proteção e assistência das vítimas, sete para julgamento dos delitos de tráfico de pessoas e 12 pontos sobre reforço das alianças contra o tráfico (ACNUR, 2010).

Guias de Atuação do MERCOSUL – 2012: Em 7 de junho de 2012, na cidade de Buenos Aires, capital federal da Argentina, aconteceu a *XXXI Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR*, contando com a presença de representantes da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai como Estados Partes

do MERCOSUL e representantes do Chile, Colômbia, Equador e Bolívia enquanto Estados Associados. Na ocasião foi aprovado o *Guía de Actuación Regional para Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en Pasos Fronterizos Del MERCOSUR y Estados Asociados*. O guia busca “estabelecer critérios mínimos e pautas de ação comuns, com foco na prevenção, na detecção precoce das possíveis vítimas, na identificação dos suspeitos traficantes, assim como o registro padronizado de informação sobre esta problemática” (MERCOSUR/RMI, 2012). O documento não faz nenhuma alusão específica em relação ao tratamento das vítimas mulheres.

Já em dezembro de 2012, foi lançado o Guia MERCOSUR de Atención a Mujeres em Situación de Trata com Fines de Explotación Sexual, aprovado tecnicamente pela *Reunión de Ministras y Altas Autoridades de La Mujer Del MERCOSUR* (RMAAM)¹⁹, como recomendação do Conselho do Mercado Comum (MERCOSUR/CMC/Rec nº 09/12)²⁰. Produto de um projeto chamado *Fortalecimiento de la Institucionalidad y la Perspectiva de Género en MERCOSUR*, o guia da RAAM menciona que o tráfico de mulheres “se sustenta em conceitos patriarcais que situam a mulher como objeto de consumo” e tem como objetivo prioritário “orientar a articulação e ação dos organismos e serviços que atuam nos Estados Parte do MERCOSUL em assistência a mulheres vítimas em situação de tráfico internacional com fins de exploração sexual” (RAAM, 2012). É um documento que propõe um enfrentamento ao fenômeno que considere profundamente os aspectos de gênero,

Os mecanismos de gênero ou os órgãos competentes têm um papel fundamental a desempenhar na proteção das mulheres afetadas, na prevenção da criminalidade, bem como na articulação de políticas

¹⁹ La RMAAM é o principal foro de ajuda política entre as máximas autoridades dos mecanismos para o avanço da mulher, dirigida a promover e facilitar a geração de condições para um exercício pleno dos direitos das mulheres na região, onde se debatem, promovem e facilitam a definição de políticas públicas regionais para as mulheres e a igualdade de gênero”. (RMAAM, 2012, p.8 – tradução da autora)

²⁰ “Considerando que é necessário reforçar as medidas para prevenir o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, bem como a identificação, recepção, assistência e proteção das mulheres nessas situações. Que a ação conjunta dos Estados Partes através da criação de uma Rede MERCOSUL para o cuidado das mulheres em situações de tráfico internacional contribuirá para uma melhor prevenção desse flagelo e atenção daqueles que estão nesta situação. Que a harmonização dos procedimentos para o cuidado das mulheres em situações de tráfico internacional de pessoas contribuirão para o fortalecimento de sua proteção e a restituição de seus direitos. O Conselho do Mercado Comum recomenda: Artigo 1 - Adotar e aplicar no território dos Estados Partes. O “Guia MERCOSUL para o cuidado das mulheres em situações de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual”. (tradução da autora): XLIV CMC – Brasília, 06/XII/12

públicas e ações institucionais a nível nacional e regional. Embora a acusação e a repressão das redes de tráfico não sejam uma função dos mecanismos de gênero, podem desenvolver ações importantes para fortalecer o acesso das mulheres à justiça, sua proteção antes, durante e após o processo judicial e para a promoção de ações de reparação integral. (RAAM, 2012 – tradução da autora)

Declaração de Brasília (OEA) – 2014: A Declaração Interamericana para Enfrentar o Tráfico de Pessoas – “Declaração de Brasília”, foi aprovada no dia 5 de dezembro de 2014 na cidade de Brasília-DF, na *IV Reunión de Autoridades Nacionales em Materia de Trata de Personas*. O documento reconhece que é necessário reduzir os fatores que geram a vulnerabilidade das vítimas, sendo a violência de gênero e a discriminação dois deles. Reconhece também que é necessário desenhar, aperfeiçoar e implementar políticas públicas que considerem variáveis sociais, econômicas, culturais, de segurança e migratórias e que determinam o impacto na vida das mulheres e meninas.

Mecanismo de Articulação para Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico Internacional (MERCOSUL) – 2014: O Conselho do Mercado Comum considera que “através da Política de Igualdade de Gênero do MERCOSUL, que busca transversalizar o enfoque de gênero nas políticas, ações e projetos regionais, se situam as bases para a igualdade e a não discriminação das mulheres na região”. Reconhecendo que é necessário incorporar o enfoque de direitos humanos e a perspectiva de gênero para prevenir o tráfico de mulheres e proteger aquelas que se encontram nessa situação, e que a articulação regional é fundamental para atender complexidades de caráter transnacional (MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 26/14), institui o Mecanismo de Articulação para a Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico Internacional, que contém um conjunto de recomendações para Assistência Mútua e Articulação, Ações de Proteção e Prevenção.

Plano de Combate (OEA) – 2014: Em 5 de dezembro de 2014 é aprovado o Plano de Trabalho para Combater o Tráfico de Pessoas no Hemisfério Ocidental, com vigência 2015-2018. O plano contém diretrizes para a prevenção, combate e sanção, assistência e proteção das vítimas e um quadro de indicadores de referência para a aplicação das medidas. A recomendação nº24 propõe que sejam formuladas estratégias e que se desenvolva a

capacidade de responder rapidamente o tráfico de pessoas, principalmente para as mulheres em situação de vulnerabilidade, meninas e adolescentes, meninos, adolescentes, jovens, migrantes, indígenas, público LGBTI.

3.1. Protocolo de Palermo

O principal esforço internacional para o combate ao Tráfico de Pessoas, no qual a maioria dos acordos e políticas supracitadas se baseiam, é a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional de 2000, que é complementada por três protocolos adicionais²¹. O Protocolo de Palermo é um instrumento internacional que se debruça sobre a Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças. O tratado conta com 170 Estados-parte, aqueles que assinaram o acordo e 117 signatários, aqueles que já ratificaram-no. O Brasil é signatário do Protocolo de Palermo desde 2004²².

O Protocolo de Palermo é tido como o primeiro instrumento global juridicamente vinculante com uma definição consensual sobre o tráfico de pessoas. Essa definição tem o fim de facilitar a convergência de abordagens no que diz respeito à definição de infrações penais nas legislações nacionais para que elas possam apoiar uma cooperação internacional eficaz na investigação e nos processos em casos de tráfico de pessoas. Um objetivo adicional do protocolo é proteger e dar assistência às vítimas de tráfico de pessoas, com pleno respeito aos direitos humanos (FELIX e LORO, 2015, p.654)

O 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 - o Protocolo de Palermo - é um recurso que ajuda a padronizar a tipificação do crime e direcionar as ações de enfrentamento entre os países signatários. Segundo esse documento, e conforme ilustrado na Figura 2, “tráfico de pessoas” é:

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

²¹ São os protocolos adicionais à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional: Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças; o Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea; e o Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições

²² Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004

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. (UNODC, 2004, p.41- tradução OIT)

Figura 2.



(Fonte: Guia de Referência para a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil, Ministério da Justiça, Brasília, 2012)

A partir dessa definição, percebe-se que elementos constituintes do tráfico - como o recrutamento, o transporte e a transferência – são favorecidos, ou intensificados, no contexto da globalização.

No entanto, há que se refletir sobre quais os sentidos adotados com a palavra globalização, conforme exposto na introdução desse trabalho. Como menciona Scandola (2015), não é que a globalização capitalista seja um modo diferente e inovador de interação ente as nações, mas sim um processo de aumento e sofisticação das formas de dominação já existentes. “O que mudou, de fato, foi o poder do capital, no modo transnacional sobre os Estados-nação e sobre os próprios organismos criados por estes mesmos Estados” (SCANDOLA, 2015, p.145)

Espera-se que, através da assinatura desse protocolo, os países se comprometam a cumprir suas disposições e tomem como definição do crime aquela proposta pelo documento. Espera-se que as vítimas do tráfico de pessoas não sejam criminalizadas, sejam protegidas e devidamente assistidas, ao passo que traficantes e exploradores sejam punidos adequadamente dentro dos marcos legais. É incentivada também a cooperação entre os países para que todas as medidas dispostas sejam efetivadas, já que se trata de um crime transnacional e desempenhado por meio de redes de difícil dissolução. Há de se destacar que o Protocolo recomenda que os Estados-Partes se debrucem a adotar ou reforçar medidas sobre os fatores que tornam os cidadãos e as cidadãs mais vulneráveis ao tráfico, especialmente para mulheres e crianças.

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. (UNODC, 2004, p. 6-tradução OIT)

Entretanto, há que se destacar que existe uma série de problemas encontrados, através de uma leitura crítica do Protocolo de Palermo. A posição neutra sobre a questão da prostituição, por exemplo, traz à tona ambiguidades semânticas importantes²³ (PISCITELLI, 2008. p.46) e, acredita-se que o foco do Protocolo seja prioritário em relação à repressão do crime, e não à criação de políticas eficazes de prevenção e assistência às vítimas.

Ao priorizar o crime, a punição e o controle da imigração, a abordagem da governança 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. (KEMPADOO, 2005, p.66)

Há, também, um impasse para a aplicação do Protocolo de Palermo e dos demais instrumentos internacionais: o fato de que os países signatários devem adaptar-se de maneira a atender suas demandas, uma vez que cada um destes possui um sistema consolidado diferente de leis, assistência social

²³ Há um debate entre organizações de grande expressividade para a luta contra o tráfico de mulheres no mundo. A CATW (Coalition Against Trafficking in Women) e a GAATW (Global Alliance Against Trafficking in Women) têm opiniões diferentes sobre a regulamentação da prostituição e seus efeitos para o tráfico de pessoas. A primeira contra, defendendo que a prostituição regulamentada aumentaria o número de vítimas de tráfico, e a segunda a favor, defendendo que a regulamentação da profissão faria com que menos prostitutas fossem vítimas de exploração sexual e tráfico humano para esse fim. O Protocolo não se posiciona quanto a esse binarismo e deixa lacunas de compreensão sobre o assunto.

e políticas públicas. O ato da ratificação propõe que os Estados-Partes baseiem suas políticas e medidas de assistência, prevenção e punição, de acordo com a Convenção. Nem sempre isso é posto em prática rapidamente, pois pode levar tempo até que o conteúdo do tratado seja incorporado em consonância integral com a realidade local do Estado signatário.

O quanto antes os países tiverem uma legislação abrangente, mais convicções são registradas, indicando que é preciso tempo e recursos dedicados para um sistema nacional de justiça criminal para adquirir conhecimentos suficientes para detectar, investigar e processar com sucesso casos de tráfico de pessoas. (UNODC, 2016, p. 12 – tradução da autora)

O caso brasileiro ilustra a problematização acima. O Artigo 231 do Código Penal – Decreto-Lei 2848/40, que diz respeito ao Tráfico internacional e interno de pessoas, não se apresentava de acordo com as normas do Protocolo de Palermo quanto à: definição/tipificação do crime, inclusão das diversas finalidades que o tráfico humano pode ter até 2016 (12 anos desde a promulgação da Convenção). Entretanto, em 16 de outubro do referido ano, a Lei 13.344 foi decretada e sancionada, revogando os artigos 231 e 231-A do Decreto Lei 2848 de 7 de dezembro de 1940. Pelo novo marco legal, fica reconhecido que o tráfico de pessoas pode ser realizado para fins de remoção de órgãos, tecidos ou partes do corpo, de trabalho em condições análogas à de escravo, de servidão, de adoção ilegal ou exploração sexual (Art.13), conforme o artigo 3º do Protocolo de Palermo.

Conforme os instrumentos internacionais solicitam, os países devem criar medidas nacionais que busquem enfrentar e/ou erradicar o fenômeno. O Brasil tem dois Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, através dos quais se propõem como deve ser feito o trabalho de enfrentamento dentro do território brasileiro.

4. Políticas Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

A maior expressão do enfrentamento ao tráfico de pessoas, em âmbito nacional, são os Planos Nacionais de Enfrentamento (PNETP). Em 26 de outubro de 2006, foi aprovado através do decreto nº 5.948, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas que foi construída pelo Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, ambas até então vinculadas à Presidência da República. Instituiu-se também na ocasião, o Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar a proposta do primeiro Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP.

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 atenção às vítimas, conforme as normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos e a legislação pátria. (BRASIL, 2007. p.65)

Em 8 de janeiro de 2008 foi aprovado o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), pelo decreto nº 6.347, e, de maneira complementar, foi instituído o Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano. O I PNETP ficou dividido em três eixos estratégicos: Prevenção ao Tráfico de Pessoas, Atenção às vítimas e Repressão e responsabilização de seus autores, descritos apenas por suas prioridades e ações. Esse Plano não faz nenhuma menção ao enfrentamento do tráfico de mulheres, apenas menciona que esta é a modalidade mais recorrente e que será considerados o recorte de gênero para a execução das ações propostas. É possível perceber a negligência por parte do Estado, aqui interpretadas como uma expressão da colonialidade de gênero, ao reconhecer que há uma violação recorrente dos direitos das mulheres e não propor ações concretas de enfrentamento.

Em 25 de fevereiro de 2013 foi aprovado o II PNETP, através da Portaria Interministerial nº 634, além de ser instituído o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do Plano. Este plano se concentra na ampliação e aprimoramento do enfrentamento; cooperação com demais ministérios e entidades, nacionais e internacionais; redução de situações de vulnerabilidade; capacitação de profissionais e de instituições; produção de

informações e sensibilização da sociedade para prevenir ocorrências (BRASIL, 2013c). Dessa vez, o Plano foi organizado em cinco Linhas Operativas²⁴, com suas 115 metas e 14 atividades previstas para serem realizadas no período de 2013 a 2016, trazendo a proposta de Gestão Integrada, que propunha uma atuação conjunta de diversos atores no enfrentamento ao tráfico de seres humanos.

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. (BRASIL, 2013b. p.12)

Em fevereiro de 2015, a secretaria Nacional de Justiça pertencente ao Ministério da Justiça, junto ao UNODC, divulgou um relatório contendo a análise do desempenho do Brasil no enfrentamento ao tráfico de pessoas, referente ao período de um ano e sete meses anteriores à sua publicação. O estudo foi feito sobre a performance do PNETP em vigência (ONU BR, 2015) e buscou “aperfeiçoar a execução do sistema de monitoramento e avaliar o nível de progresso das metas e das atividades” (BRASIL, 2014). O resultado foi positivo, expresso por um valor de cumprimento de 81,8% da média geral. De acordo com o documento, o progresso do II PNETP é considerado ótimo, porém não suficiente²⁵.

Embora tenham um percentual alto de metas classificadas com ótimo e bom progresso segundo seus indicadores, existem metas com classificação regular, ruim e péssima, portanto, é necessário verificar quais os riscos previstos quanto a não implementação destas metas. (BRASIL, 2014. p.62).

De acordo com a avaliação, das 115 metas, “12 metas estão com pouco progresso e foram classificadas como ruins e 2 metas estão com

²⁴ 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.

²⁵ Destaca-se que o trabalho está sendo redigido em um período no qual o atual Presidente da República, que tomou posse após um golpe parlamentar, Michel Temer (PMDB), reconfigurou a disposição dos Ministérios e pautas do governo. O processo conturbado de tomada do poder e maciça crise política pode ter afetado o desenvolvimento do 2º período do II PNETP, já que muitas atividades e metas ficaram sem seu respectivo responsável, com a extinção de atores do Plano. Fica pendente a análise do Relatório Final das atividades do II PNETP e a espera-se a eventual criação do III Plano.

péssimo progresso”²⁶ (BRASIL, 2014). A metodologia do estudo expressa que, a categorização do progresso se dá pelo uso do indicador²⁷ de *gestão do progresso da meta*, quantificado através dos avanços da meta, conforme: O progresso das atividades relatadas; O avanço da meta conforme prazo de implementação; e os avanços da meta conforme meios de verificação²⁸. As metas classificadas como “ruins” ou “péssimas” são aquelas que obtiveram pouco ou nenhum progresso no dado período.

A Avaliação do II PNETP também informa como os líderes do Grupo de Trabalho Interministerial²⁹ formado para elaborá-lo, enxergam os aspectos conceituais de políticas públicas transversais. “Embora a grande maioria faça uma boa avaliação das políticas públicas transversais, grande parte dos líderes considera um desafio implementá-las” (BRASIL, 2014). A liderança do Ministério da Cultura, que tem o progresso de uma de suas metas classificado como péssimo, menciona em sua entrevista que “quase toda política tem se tornado transversal, e quando a transversalidade perpassa uma área, a cultura, por exemplo, os temas se acumulam e se perde a especialidade dos temas”. Como segue:

Somado a isso, as estruturas são reduzidas e o conjunto de profissionais que existem dominam pouco as temáticas, e lhes é exigido muito mais do que sabem. Muitas das vezes, em sua opinião, alguns temas tratados como transversais, ficam mais na superficialidade do que na especialidade que determinada temática exige. (BRASIL, 2014, p. 29)

Diante de tal panorama é possível dizer que, apesar de em seu cerne o II PNETP se assumir como uma política transversal e integrada, sua aplicabilidade passa por dificuldades, ainda que seus executores enxerguem o

²⁶ Metas classificadas como “Progresso Péssimo”: 2.D.16 - Campo que contemple as vítimas de tráficos de pessoas incluído no Cadastro Unico para Programas Sociais - Cadúnico.

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. (BRASIL, 2014)

²⁷ Entende-se indicador por: “uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado” (Ferreira, Cassiolato e Gonzales, 2009 apud Ministério da Justiça, 2014)

²⁸ BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Avaliação sobre o progresso do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*: “Tabela 5 - Notas das Categorias”. p.19

²⁹ O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) foi constituído por decreto presidencial, sendo formado por 21 entidades (Ministérios, Secretarias, Conselhos, etc), através da Portaria Interministerial nº 634, de 25 de fevereiro de 2013

conceito de transversalidade de maneira positiva. Vale mencionar que a redução orçamentária, bem como a reorganização dos ministérios pós-impeachment no Brasil, é um elemento que tende a afetar a exequibilidade das metas e atividades do II PNETP.

Há de se considerar que ao longo das metas, o Plano menciona a discriminação de gênero, apresentada nesse trabalho como um fator estrutural da incidência do tráfico de mulheres, apenas **uma** vez. A meta 4.A.2, a política menciona a necessidade de “investigação ou análise que identifique a relação entre o tráfico de pessoas e a vulnerabilidade de grupos populacionais”, inclusive por serem mulheres (BRASIL, 2013b. p. 29). Não há nesse documento nenhuma ênfase no combate ao tráfico de mulheres e meninas, tampouco sobre o combate efetivo da discriminação de gênero.

Por essa razão é possível afirmar que o II PNETP é negligente em relação ao enfrentamento ao tráfico de mulheres. Atribuo novamente esta negligência a uma questão de colonialidade de gênero, já que enquanto política de proteção social deveria prezar pela vida daquelas que mais são afetadas por esse fenômeno, ainda mais por ser criada e sua ação voltada ao aparato estatal que, como já mencionado nesse trabalho, tem uma atuação colonial sobre as questões de gênero.

Faço também a crítica ao fato de que a política se assume como transversal, um conceito que nasce da necessidade de considerar as desigualdades de gênero no âmbito das políticas públicas, e não age de fato como uma política munida de transversalidade de gênero, instrumentalizando o conceito apenas para expressar a intersectorialidade através da qual se pretende agir.

A Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), lançou no ano de 2011 um documento intitulado “Tráfico de Mulheres: Política Nacional de Enfrentamento”, sob a coordenação da então Ministra responsável pela secretaria Iriny Lopes. A publicação visa apresentar as principais discussões e conceitos referentes à temática, bem como apresentar o resultado da trajetória da SPM no Enfrentamento ao Tráfico de Mulheres (SPM, 2011). Apesar da relevância do documento e de seu conteúdo, a publicação não tem

caráter de política pública a ser colocada em vigência, como os PNETPs. Ademais, o rearranjo de ministérios feitos pelo Presidente Michel Temer³⁰, faz com que a SPM tenha outro caráter dentro do Governo Federal, conforme a Medida Provisória nº 726, publicada no Diário Oficial Da União em 12 de maio de 2016³¹. Ao transferir uma secretaria que era ligada à Presidência da República para o Ministério da Justiça, que já é composto de inúmeras pautas, o governo faz com que a SPM participe menos das discussões interministeriais, além da possibilidade de redução orçamentária direcionada para suas ações e programas. Com isso, a atuação da Secretaria em relação ao tráfico de mulheres também é afetada. Por outro lado, a Coordenação Tripartite e o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação, instituídos para a execução do II PNETP, sofrem prejuízos uma vez que muitos dos órgãos envolvidos nesses atores deixam de existir ou foram realocados.

A reorganização ministerial que desprioriza as políticas para as mulheres no Brasil podem ser consideradas, também, uma expressão da colonialidade de gênero por parte do governo brasileiro. Em relação ao que estas medidas afetam no enfrentamento ao tráfico de pessoas, vale destacar que, como menciona Estela Scandola (2015): “O fato de os Planos Nacionais ainda serem baseados em Decretos no âmbito do Poder Executivo também pode indicar que não se configuram em Política de Estado, mas em política de governos” (SCANDOLA, 2015, p.202). Com isso, dependemos da vontade governamental para lutar contra a incidência do tráfico. E o governo Temer, baseado nas questões explicitadas nesse trabalho, não tem contribuído para esse enfrentamento.

Conforme acontece no Governo Federal, as políticas públicas sofrem influência da discricionariedade dos governos em âmbito estadual e municipal. Faço, em seguida, um breve diagnóstico sobre a situação do estado de Mato Grosso do Sul, seu histórico e sobre o atual status da Política Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, formulada em 2014.

³⁰ Ver nota 25.

³¹ A MP nº 726 estabelece a nova organização da Presidência da República e dos Ministérios que compõem o governo federal. O documento informa a extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, cujas competências foram transferidas para o Ministério da Justiça e Cidadania.

4.1. O caso de Mato Grosso do Sul

O estado de Mato Grosso do Sul³², a partir do qual escrevo, é considerado pela *Pesquisa ENAFRON – Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas De Fronteira* (2013), no que diz respeito à exploração sexual, como um estado de origem e trânsito de pessoas. Segundo o relatório nacional da Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PESTRAF) de 2002, na região, o tráfico se dá de maneira a “servir ao mercado internacional (países da Europa, Paraguai e Bolívia); para servir aos empreendedores na construção da infraestrutura que internacionaliza nossa economia; para servir aos turistas de regiões mais abastadas e para servir sexualmente aos que tem mais poder aquisitivo.” (LEAL e LEAL, 2002, p.84).

Este mesmo estado foi escolhido para sediar a primeira Casa da Mulher Brasileira (CMB)³³, parte do *Programa Mulher Viver sem Violência*, da então Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, devido aos altos índices de feminicídio na capital Campo Grande³⁴. Segundo Tai Loschi, Coordenadora Geral da CMB³⁵, “até junho de 2017, ocorreram seis feminicídios (registrados na Polícia) na cidade de Campo Grande, é uma

³² O diagnóstico criado nessa seção se baseia em três entrevistas realizadas por meio de questionários semiestruturados (Anexos 1, 2, 3 e 4) com pessoas ligadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas no estado de Mato Grosso do Sul, a serem mencionadas a seguir.

³³ “A Casa da Mulher Brasileira é uma inovação no atendimento humanizado às mulheres. Integra no mesmo espaço serviços especializados para os mais diversos tipos de violência contra as mulheres: acolhimento e triagem; apoio psicossocial; delegacia; Juizado; Ministério Público, Defensoria Pública; promoção de autonomia econômica; cuidado das crianças – brinquedoteca; alojamento de passagem e central de transportes. A Casa, um dos eixos do programa *Mulher, Viver sem Violência*, coordenado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), facilita o acesso aos serviços especializados para garantir condições de enfrentamento da violência, o empoderamento da mulher e sua autonomia econômica.” (BRASIL, Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Livroto Casa da Mulher, Brasília, abril de 2015. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/cmb/livreto-casa-da-mulher-brasilia.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2017)

³⁴ “Campo Grande foi a capital brasileira com a maior taxa de registros na Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, de acordo com o Balanço Anual de 2014. O estado apresentou a segunda maior taxa de registro entre as unidades federativas do País em 2014, só ficando atrás do Distrito Federal. Mato Grosso do Sul teve a taxa de 91,61 atendimentos para um grupo de 100 mil mulheres, muito acima da média de taxas das unidades federativas (57,90). Em 2014, houve uma cobertura de 83,33% dos municípios do estado, tendo recebido ligações de 65 dos 78 municípios sul mato-grossenses.” (Portal Brasil, 2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/02/primeira-casa-da-mulher-brasileira-do-pais-e-inaugurada-no-ms>. Acesso em 10 de julho de 2017)

³⁵ Elza Maria V. Loschi (Tai Loschi) concedeu entrevista à autora em 5 de julho de 2017, na sede da Casa da Mulher Brasileira em Campo Grande/MS. Vide questionário no Anexo 2. Loschi já foi Subsecretária de Políticas para as Mulheres de MS e coordenadora do CETRAP/MS.

média de um feminicídio por mês”. Até 13 de janeiro de 2016, com 11 meses de funcionamento, a CMB havia atendido 9.999 mulheres. Segundo a SPM, até essa data foram encaminhadas “875 prisões, 2.234 concessões de medidas protetivas, 7.999 boletins de ocorrência registrados e 5.901 atendimentos psicossociais realizados. A Defensoria Pública prestou 1.976 assistências jurídicas e o alojamento abrigou 302 pessoas” (SPM, 2016).

O estado de Mato Grosso do Sul também foi pioneiro em matéria de enfrentamento ao tráfico de pessoas, mas para Antônio José Ângelo Motti³⁶, ex-coordenador do Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETRAP/MS), apesar dos esforços, a atuação contra a ocorrência do fenômeno no estado ainda é incipiente. Para Motti, Mato Grosso do Sul é o “primeiro estado a se organizar institucionalmente pra isso, mobilizando instituições estratégicas pra encarar a ocorrência, a existência do Tráfico de Pessoas, mas desde 2002 os esforços permaneceram apenas no campo das discussões colegiadas.”. Estela Scandola,³⁷ doutora em Serviço Social, pesquisadora e referência sobre o tema do tráfico de pessoas no estado, também membro do CETRAP/MS, destaca também que, do ponto de vista contemporâneo (pós-Protocolo de Palermo), o Mato Grosso do Sul é pioneiro nesse enfrentamento, entretanto, antes do Protocolo, o estado protagonizou duas experiências importantes: no âmbito da Comissão Permanente da Erradicação do Trabalho Escravo (CPETE) em 1992, e do Comitê Estadual de Enfrentamento à Exploração Sexual da Criança e Adolescente (COMSEX), que agora se chama Comitê Estadual de Enfrentamento à Violência e Defesa dos Direitos Sexuais da Criança e Adolescente em 1995.

O COMSEX que começa em 1995 (regulamentado em 1997) coordenou a pesquisa do Centro–Oeste para a PESTRAF. Em 1996/97 já havia no estado a primeira pesquisa sobre exploração sexual de criança e adolescente no turismo, que realizada em 11 municípios, mas já tinha sido vista como

³⁶ Antônio J. A. Motti é o atual coordenador da Escola de Conselhos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e Pró Reitor de Gestão de Pessoas (PROGEP) da mesma Universidade. Motti concedeu entrevista a autora em 5 de julho de 2017, no prédio da PROGEP em Campo Grande/MS. Vide questionário no Anexo 1.

³⁷ Estela Márcia Rondina Scandola é professora e pesquisadora da Escola de Saúde Pública de Mato Grosso do Sul, Tutora da Residência Multiprofissional em Saúde do Hospital São Julião (HSJ) e Membro da Rede Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos. Scandola concedeu entrevista à autora em 5 de julho de 2017, conforme o Questionário do Anexo 3. As referências atribuídas ao nome de Estela ao longo do texto, citadas como SCANDOLA, 2017, referem-se ao conteúdo extraído da entrevista.

necessária desde 1993/94. Desde essa época, os membros do Comitê já percebiam “algo estranho por aqui”, especialmente a presença de crianças em roteiros turísticos de pesca, que eram o alvo do trabalho e enfrentamento (SCANDOLA, 2017).

O trabalho realizado para a PESTRAF consistia em encontrar meninas em trânsito e situação de exploração sexual pela região Centro-Oeste e assim por diante. Ao observar esse fenômeno, foram sendo conhecidas as condições pelas quais essas meninas se encontravam, sem saber que poderiam ser configuradas como tráfico interno³⁸ de pessoas. “Não tínhamos ligação com o movimento mundial de enfrentamento ao tráfico de pessoas. O movimento feminista não havia pautado isso no Brasil, ainda que tenha sido citado na CEDAW em 1979. O Brasil participou disso pela primeira vez, no relatório da CEDAW, quando conta a experiência da PESTRAF.” (*ibidem*). No âmbito da CPETE, Scandola afirma que quando o trabalho começou, já havia traficância de pessoas, mas não sabiam que se tratava de um fenômeno específico e com esta denominação. “Já tínhamos o enfrentamento ao trabalho escravo, mas não dávamos o nome disso.”

Para Scandola, a PESTRAF foi a pesquisa que deu o início, e colocou a pauta do tráfico de pessoas na política pública. “Sem a PESTRAF, é possível que tivéssemos ratificado o Protocolo de Palermo e nada mais tivesse acontecido. Foi uma grande mobilização de organizações, que fez com que a temática do tráfico entrasse na pauta das organizações. Isso foi fundamental.” (*ibidem*).

A PESTRAF tinha uma função política. Todas pessoas que compuseram a PESTRAF faziam parte de algum movimento (Feministas, Infância, Direitos Humanos, LGBT). Quando a PESTRAF vem, ela insere a temática na agenda e as organizações passam a se organizar para fazer política em torno disso. Era da missão dessas organizações fazer a ação política. As pessoas envolvidas tinham suas titulações e formações acadêmicas, mas todos tinham um pé e o coração inteiro no movimento social. (SCANDOLA, 2017)

Em relação ao Tráfico de Mulheres no estado de Mato Grosso do Sul, Estela conta que, nos anos 90 a maioria dos casos detectados eram para o mercado sexual, entretanto era o que se buscava encontrar naquela época.

³⁸ Tráfico interno de Pessoas é aquele que acontece dentro de um mesmo território. A legislação brasileira passa a reconhecer a existência da modalidade a partir de 2009.

Após a PESTRAF houve o entendimento de que haviam outras finalidades de tráfico, havendo uma mistura das cadeias produtivas. Foram encontrados casos de tráfico de mulheres no em torno do setor sucroalcooleiro, com mulheres trabalhando em setores como: alimentação, higiene, hotelaria, boates. E, ainda nessa mobilização, até meados dos anos 2000, começam aparecer casos de tráfico para finalidade de trabalho doméstico. Foi detectado também um mercado sexual em municípios no período da pesca. Há fatos já relatados também de mulheres em situação de cárcere por dívida.

Apesar dos fatos, os entrevistados entendem que a percepção acerca do tema pela população sul-matogrossense é baixa. Para Ângelo Motti, “Fica nítido que não há reconhecimento da existência do problema”. Para Tai Loschi, “Isso é pouco discutido. É só na hora que aparece na televisão. As pessoas não sabem nem onde é a Casa da Mulher Brasileira em Campo Grande, sobre o tráfico sabe-se menos ainda. Falta informação.”.

Em relação à localização do estado, pergunto aos entrevistados se as fronteiras são um aspecto agravante para o tráfico de pessoas. Para Estela Scandola, Mato Grosso do Sul possui diferentes fronteiras. A fronteira física e as fronteiras não-definidas. Para ela, é fundamental que tenhamos a concepção de que temos territórios fronteiriços onde há uma circulação permanente de pessoas, mas que se trata de um território só. Como menciona, “as fronteiras são constituídas para diferentes finalidades. Para transitar mercadorias, a fronteira existe para o controle do fluxo de capitais. Para o fluxo de pessoas, a fronteira existe com a finalidade de contenção (de direitos).” (Scandola, 2017). Ângelo Motti compartilha dessa visão dizendo que “a única coisa que se controla aqui, ainda que precariamente, é entrada de mercadoria, porque isso incide na arrecadação. Aquilo que não gera arrecadação, que é do interesse humano, não mobiliza”. (Motti, 2017)

Temos uma memória e senso comum de que a fronteira é um lugar do perigo. Sendo assim, as fronteiras sempre foram localizadas como lugar de se fixar sistemas de segurança, não sistemas de direitos humanos. [Na fronteira] Ao invés de se ter um setor que acolhe quem está chegando de outro país, com uma língua diferente, que comunique quais são os direitos dele neste país e quais são as regras de convivência, nós temos um Polícia Federal que põe uma fila de 400 pessoas pra dar o visto, e analisar sua condição de entrada no país. Você acha que há uma fila de 400 caminhões com produtos de

importação e exportação na fronteira? Não há. A fronteira é o lugar do não-direito. (SCANDOLA, 2017)

Para Motti (2017), o que fica visível é que a fronteira favorece o trânsito e o tráfico, mas sem monitoramento não é possível haver avanços. Nas palavras dele, “leis que estabelecem a organização do estado em relação à violação de direitos humanos que não tem controle, se torna ineficaz. Os instrumentos de controle disponíveis são genéricos”. Para Loschi (2017), o problema reside na falta de dados que criem um diagnóstico preciso para a região. “Não temos grandes avanços. Tem que ter números e estatísticas. Não temos. Para começar a desenvolver um trabalho em rede estadual, há de haver dados. Ninguém consegue alinhar uma referência de trabalho que obtenha esses dados. Não conseguimos.”.

Buscando analisar as políticas estaduais que possam servir de auxílio para o enfrentamento ao tráfico de mulheres, questiono às entrevistadas se os movimentos feministas da região têm se mobilizado em relação a essa questão e se as políticas já existentes para enfrentamento à violência contra a mulher incluem a pauta do tráfico, como fazem os principais instrumentos internacionais. Tai Loschi (2017), menciona que “o movimento feminista contribuiu muito com o enfrentamento à violência, provocando as instituições e ONGs, dizendo por onde deveria começar, como a questão deveria ser pautada e discutida, através de fóruns, conferências locais, regionais e nacionais.” Entretanto, Loschi diz que “as políticas de enfrentamento à violência contra a mulher quase não abordam a questão do tráfico de mulheres atualmente”. Para Estela Scandola (2017), na temática do tráfico há um consenso entre algumas vertentes feministas presentes no estado sobre o enfrentamento, mas “há movimentos feministas históricos no estado que nunca entraram na temática do tráfico de pessoas. Carece que mais organizações feministas debatam esse tema”. Para ela, questões pouco consensuais como a da prostituição, geram um embate que dificulta o desenvolvimento e discussão aprofundada da temática. Conforme menciona, “na violência contra a mulher, o movimento tem um trabalho imenso, mas muito focado na violência doméstica, que é a centralidade do debate. Quando se trata de temas como assédio, aborto, prostituição e liberdade sexual, há distanciamento.”.

Ainda sobre políticas públicas, em relação ao II PNETP, as opiniões dos entrevistados são convergentes. Para Motti (2017), o segundo Plano “está atualizado, evolui em relação ao primeiro”, para Scandola, embora seu processo de construção tenha contado com intensa participação de algumas organizações da sociedade civil, ele teve um trato mais técnico do que o primeiro. Estela participou da construção do Plano em 2011 e menciona que “no segundo, discutimos as grandes linhas e depois a organização final ficou a cargo dos consultores contratados no âmbito do Ministério da Justiça”.

Os entrevistados também concordam quanto à exequibilidade do II PNETP. Para Scandola (2017), “[o Plano] tem uma organização complexa (115 metas e 14 atividades), com uma dificuldade imensa de fazer o monitoramento”. Para Loschi (2017), o Plano é como uma “boa receita de bolo”, mas “os ingredientes” não estão disponíveis a todos. Para Motti (2017), o Plano representa a realidade do Brasil através de sua fragilidade.

Estela Scandola (2017) menciona que a vantagem do II PNETP é a criação do CONATRAP e da Comissão Tripartite Governamental. “Essas características, naquele momento, deram um novo olhar para o combate ao tráfico de pessoas no Brasil. O CONATRAP passou a ser uma forma de trabalhar a participação da sociedade no processo do enfrentamento”. Entretanto, a doutora faz também críticas a atual situação dos dois órgãos. Ela destaca a inviabilidade da Comissão Tripartite atualmente, pela configuração que o governo Temer deu às três instituições - SPM, Secretaria de Direitos Humanos e Ministério da Justiça e relata que o CONATRAP sofreu alterações desde sua criação. A partir da nova lei antitráfico (Lei 13.344/16), a existência do CONATRAP deixa de ser garantida, antes dela o Comitê era previsto por decreto. “Agora o comitê volta a ser uma boa intenção de governo, não há periodicidade de reuniões, não há orçamento, e está passando por uma reorganização das organizações que o compõem.” (Scandola 2017)

A nova Lei Antitráfico, publicada no Diário Oficial de 7 de outubro de 2016, foi resultado do Projeto de Lei do Senado (PLS 479/2012), denominado Marco Legal do Combate ao Tráfico de Pessoas. “A proposta teve origem na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Tráfico Nacional e Internacional

de Pessoas no Brasil, que funcionou no Senado entre 2011 e 2012” (Senado, 2016)³⁹. Esta lei foi objeto de análise de um seminário proposto e realizado pelo CETRAP/MS, em que foram discutidos os avanços e retrocessos trazidos pelo novo Marco Legal. Para Ângelo Motti (2017), a nova lei é um avanço, entretanto há problemas no seu conteúdo. Para ele, o primeiro problema reside no fato de que o seu processo de construção não foi coletivo, não contou com mobilização dos comitês e consulta aos movimentos de enfrentamento. O segundo problema seria o fato de que a nova lei “atribui muitas responsabilidades aos órgãos públicos que não foram mobilizados para isso”. Estela Scandola (2017) também menciona que há problemas no âmbito da responsabilização ampliada. A lei não direciona e amplia a responsabilização para todos os níveis das cadeias produtivas.⁴⁰ Em complemento a essa fraqueza no Marco Legal, seriam necessárias leis trabalhistas mais rígidas.⁴¹

Apesar dos pontos negativos, há alguns avanços a serem considerados. Scandola destaca que a nova lei tem diferentes pontos positivos: ampliou o conceito de tráfico aproximando o conceito ao texto do Protocolo de Palermo; inseriu o verbo “comprar” sobre a compra de bebês/adoção ilegal para tráfico; tirou a palavra “prostituição” da finalidade, colocando “todas as formas de trabalho escravo” – assim tira a ideia de que toda forma de prostituição é tráfico, colocando “exploração sexual” denominada para menores de 18 anos; ampliou a garantia de direitos das pessoas traficadas (assistência saúde, educação, assistência social, defesa jurídica); e não seguiu o modelo europeu sobre os “30 dias de reflexão” que a vítima deve ser submetida, para pensar sobre seu caso e poder colaborar com a justiça.

³⁹ “Sancionada lei de combate ao tráfico de Pessoas – Senado Notícias.” - Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/10/07/sancionada-lei-de-combate-ao-trafico-de-pessoas>

⁴⁰ Estela dá um exemplo sobre essa questão. “No MS temos diferentes lideranças indígenas contratando outros indígenas para a colheita de maçã no Sul. Algumas indústrias do Sul, que fizeram o compromisso com o Ministério Público do Trabalho, e remuneraram adequadamente o compromisso que foi feito, vêm no MS contratar indígenas, que saem daqui com seus direitos garantidos, têm boa alimentação e alojamento. Mas lá é muito frio, os indígenas adoecem, e há jornadas exaustivas de trabalho. Mas não se trata de uma situação de tráfico. Há outros casos em que há engano, deslocamento, exploração e se pode configurar como tráfico, entretanto a punição vai em direção aos “aliciadores” indígenas, contratados por essas empresas. A grande indústria e o núcleo duro das companhias se mantêm ilesas.

⁴¹ Destaca-se que em 11 de julho de 2017 foi aprovada no Senado Federal a proposta de Reforma Trabalhista do Governo Temer que altera regras para jornada de trabalho, plano de carreira, remuneração e férias. Especialistas afirmam que a Reforma significa um sério retrocesso aos Direitos dos trabalhadores e trabalhadoras.

Para Scandola, em geral, o I e II Planos, com contribuição da nova lei de combate ao tráfico, são apenas “cartas de boas intenções” de como promover ações pontuais que não mexem na estrutura provocadora do tráfico. Com a reforma trabalhista em andamento, a lei de terceirizações, a constante ameaça aos programas sociais, o sucateamento de políticas para as mulheres e políticas de erradicação do trabalho escravo, acabam-se as políticas “protetivas”, que podiam ser salvaguardas para evitar o tráfico. Essas medidas criavam condições dentro do capitalismo, que eram geridas para que houvesse menos tráfico (Scandola, 2017). Para ela, não será possível erradicar o tráfico, pois o tráfico é inerente ao capitalismo. Em sua tese de doutorado, Scandola discute pontos importantes sobre o enfrentamento⁴² ao tráfico de pessoas, atribuindo sua origem ao modo de organização capitalista, e que as políticas criadas pelas organizações internacionais (como ONU e OIT) e aderidas pelos governos, dificilmente terão pontos de combate à desigualdade⁴³, que para ela, é a real causa do fenômeno.

As bases ideopolíticas discursivas do enfrentamento ao tráfico de pessoas estão em completo acordo com o processo de coesão mundial, posto que tratam essa barbárie a partir de ajustes possíveis e superficiais. Desconsideram as desigualdades como impulsionadoras da traficância e pautam o seu enfrentamento sem considerarem-se as bases concretas do modo de produção capitalista, que a tudo e a todos transforma em mercadoria. (SCANDOLA, 2015, p.176)

O estado de Mato Grosso do Sul, em seu processo de enfrentamento e combate ao tráfico, criou o CETRAP/MS que buscou criar um plano estadual de ações e estratégias, conforme recomenda a Política Nacional. Entretanto, alguns impasses fizeram com que essa política não entrasse em vigor. Em dezembro de 2014 foi realizado o Seminário para Construção do Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, do qual participei ativamente, como membro do Projeto de Extensão “Ação contra o Tráfico de Mulheres” da UFGD. Com a não publicação do Plano até a produção desse

⁴² Em sua tese, Scandola afirma: “os planos são de “enfrentamento”, e não de “erradicação”, o que confirma que há a compreensão de que o tráfico de pessoas é impossível de ser eliminado. Isso pode indicar que os próprios países reconhecem que o tráfico de pessoas é inerente ao modo de produção capitalista, uma vez que, neste caso, transforma tudo em mercadoria, comoprodutos, bens e serviços, incluindo, neste caso, seres humanos” (SCANDOLA, 2015)

⁴³ O Protocolo de Palermo sugere, em seu artigo 9º que os Estados tomem ou reforcem medidas para reduzir fatores como a pobreza, o subdesenvolvimento e a desigualdade de oportunidades. (ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME, 2010. p.50)

trabalho, achei pertinente pesquisar os motivos pelos quais essa política pública permanece inativa.

4.2. Plano Estadual de Enfrentamento

Nos dias 3 e 4 de agosto de 2014, na cidade de Campo Grande/MS, o CETRAP, realizou o Seminário para Construção do Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Foram dois dias de discussões sobre a situação do estado em relação ao tráfico de pessoas. Estiveram presentes representantes de diversas áreas da gestão pública, bem como da Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Ministério Público Estadual (MPE), de movimentos sociais e das Universidades. Os participantes foram divididos em “linhas operativas” que criariam propostas e metas para cada aspecto a ser abordado pelo Plano. Os eixos foram definidos em consonância com a estrutura do II PNETP, que já estava em seu segundo ano de vigência na ocasião. Havia cinco Linhas Operativas (iguais ao PNETP): 1 – Aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas; 2 – Integração e fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento e organizações para prestação de serviços necessários ao enfrentamento do tráfico de pessoas; 3 – Capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas; 4 – Produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas; 5 – Campanhas e mobilização para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Após a criação das propostas e metas, cada eixo apresentou seu relatório de trabalho em Plenária, na qual o conteúdo do Plano foi votado e aprovado.

Ângelo Motti, que era o coordenador do CETRAP na ocasião conta como se deu o processo pós-seminário: “Tínhamos o Plano Estadual para ser publicado. Não quisemos publicar durante a gestão do governo passado para não imputar no governo atual nenhuma responsabilidade que ele não tomasse conhecimento. Então pedimos publicação já no governo atual”. Motti explica que havia uma questão ainda mais complexa que a simples publicação do Plano, a formalização institucional do CETRAP. “O Plano até hoje não foi publicado, pois não há o órgão institucionalizado que se encarregue do controle de execução do Plano”.

O ex-coordenador explica que quando o governo atual do estado de Mato Grosso do Sul tomou posse, a administração buscou saber como estavam organizados os colégios do controle social. Foram encontrados, então, alguns colégios que não tinham formalidade (o CETRAP era um deles). O governador interpretou estes órgãos como inexistentes e solicitou a institucionalização dos mesmos, principalmente em razão da necessidade publicação e monitoramento do Plano Estadual. Entretanto, houve discordância sobre essa questão no âmbito do CETRAP.

Estela Scandola, enquanto membro do Comitê, não é a favor da formalização:

Por ser um Comitê, o CETRAP não é um órgão de controle público. Não é um Conselho. É um órgão de estudo, socialização do conhecimento, mobilização, controle sobre a qualidade sobre o que se diz na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, sobre o que o governo executa. Com a formalização, o governo estadual decidiu que membros federais não podem compor o Comitê como membros efetivos, só como conselheiros. Apenas membros estaduais serão membros efetivos. O CETRAP tem que ser aberto. Núcleos de pesquisa sobre tráfico, de Universidades Federais não poderão mais compor o CETRAP. Organismos como a Defensoria Pública da União (DPU), a PF, a PRF, Fundação Nacional do Índio (UNAI), por exemplo, não poderão mais fazer parte do CETRAP.

Scandola menciona que a dificuldade de exequibilidade do Plano não é atual e precede a questão da formalização do CETRAP. Ela conta no que governo de André Puccinelli (PMDB/MS) “as coisas pioraram”. Nunca foi aceita a criação do Núcleo Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.⁴⁴ Nem pela Secretária de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho (SEDHAST), nem pela Secretaria de Segurança Pública, ou a Coordenadoria

⁴⁴ “Previstos como uma das metas do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP), a implementação de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP’s) foi reforçada a partir da “Ação 41”, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Ponasci) voltada, especificamente, para a criação de Núcleos e Postos Avançados, em parceria com os Governos estaduais. Atualmente, estão em funcionamento quinze (15) Núcleos. No âmbito do Pronasci, cabe aos Núcleos 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 pessoas. Essa e outras atribuições dos Núcleos foram definidas a partir da *Portaria nº 41, de 06 de novembro, de 2009*, que estabeleceu, ainda, princípios e diretrizes para o seu funcionamento. Além disso, a Portaria nº 31 diferenciou a competência dos Núcleos e dos Postos Avançados que oferecem um serviço humanizado no atendimento aos (às) migrantes.” – Ministério da Justiça e Segurança Pública do Governo Federal (Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/nucleos-de-enfrentamento>)

da Mulher. O fato de não ter um Núcleo implicou na ausência de orçamento, o que dificulta a criação e execução do Plano⁴⁵.

Na opinião de Scandola, a atuação efetiva na rede estadual de enfrentamento se dá através do comprometimento das instituições que compõem o CETRAP, ainda que informalmente. Ela diz que por muito tempo a atuação do Comitê se deu dessa maneira, e foram alcançados bons resultados. Experiências como o Projeto Direito de Ir e Vir, promovido pelo Instituto Brasileiro Pró Sociedade Saudável do Centro Oeste (IBISS/CO), entre 2003 e 2004, que realizou capacitações para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no interior do estado, e todos os membros do CETRAP participavam. As oficinas do projeto atingiram 11 municípios. Scandola conta que o fato do IBISS/CO ser uma organização da sociedade civil, facilitava a articulação pra captação de recursos. Todo recurso captado pelo instituto era usado pra fortalecimento do CETRAP. Com isso, o Comitê tinha condições de atuar no estado conforme uma programação anual. Para ela, com a formalização do CETRAP e a publicação do Plano, ações informais como essas não serão mais possíveis, e a responsabilidade de cada meta ficará estritamente atribuída conforme o que o Plano exige. Para Estela, a resolução desse impasse “não se trata apenas de olhar pra frente, se trata de olhar para trás e analisar as perdas que podemos ter” (Scandola, 2017).

⁴⁵ Por definição, Núcleos e Comitês de Enfrentamento são órgãos diferentes. O “CETRAP CETRAP/MS é um colegiado público formado por organizações governamentais e não governamentais que tem por finalidade fortalecer a Rede de Garantia de Direitos existentes em Mato Grosso do Sul criando mecanismos para a promoção dos direitos humanos, espaço público de articulação e mobilização entre todas as forças sociais, governamentais e não governamentais que atuam no acompanhamento das investigações e responsabilização dos casos de Tráfico de Pessoas. Atua também, na mobilização, sensibilização, formação e fortalecimento da Rede de Atendimento e no aperfeiçoamento dos mecanismos legais, nacionais e internacionais de prevenção, repressão e atendimento às vítimas e na mobilização de toda a sociedade sul-mato-grossense de forma preventiva a essa problemática social atual e emergencial, ou seja, a situações que afetem os direitos humanos.” (Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul – Disponível em <https://www.mpms.mp.br/noticias/2014/11/campo-grande-sediario-seminario-de-construcao-do-plano-estadual-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas>)

Palavras Finais

Ao longo de suas páginas, este trabalho buscou criar uma análise sobre as políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, indicando que o combate ao tráfico de mulheres nas políticas já criadas é negligenciado, e denunciando, portanto, que há nelas um caráter de colonialidade de gênero por parte do Estado brasileiro.

Assim, diante da abordagem aqui exposta, buscou-se construir uma crítica às políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, que por ser um Estado de forte vínculo com a administração colonial, reproduz em suas instâncias governamentais e planos de ação o que Maria Lugones chamou de *Colonialidade de Gênero*. Esse conceito explica que sistematicamente, o que é relacionado à mulher e à superação das desigualdades relacionadas ao gênero, tende a ser invisibilizado.

Considero no processo de análise e crítica a essas políticas que, para que se construa um caminho eficiente rumo à erradicação do tráfico de mulheres, especificamente, é necessário enxergar os fatos condicionantes para o crime através da lente da interseccionalidade, em que as opressões interagem colaborando para que as vítimas se encontrem em situação de vulnerabilidade, propícia para o aliciamento. Para combater essa vulnerabilização é necessário que se criem políticas públicas munidas de transversalidade de gênero, fazendo assim com que o enfrentamento seja não só integrado, mas também estratégico rumo à desestruturação das desigualdades, através do trabalho intersectorializado. Para isso, como menciona Papa (2012), as unidades envolvidas devem reconhecer que são interdependentes e, por isso, precisam da transversalidade para realizar suas tarefas.

Ainda no âmbito das políticas públicas, é necessário que se produza conhecimento, através de pesquisas, campanhas e relatórios, sobre como a intersecção das opressões incidem e afetam as vidas das mulheres, visando a criação de políticas públicas complexas que se encarreguem da erradicação das condições geradoras de desigualdade. Isso deve ser feito através de um intenso diálogo ente agentes de governo e movimentos de mulheres, para que

as demandas sejam ouvidas e transformadas em ação, assim, como menciona Bandeira (2004), evitar-se-á “que a transversalidade se torne apenas mais uma palavra no vocabulário das políticas públicas, carregada de tecnicismo e esvaziada de seu caráter transformador”.

No âmbito estadual do Mato Grosso do Sul, entendo que há inúmeros problemas a serem resolvidos. Inicialmente, é necessário sensibilizar e conscientizar a população acerca da realidade na qual o estado se insere. Considerando seu pioneirismo no enfrentamento, há muito trabalho a ser feito em relação à percepção da sociedade civil. O povo que não conhece os problemas, não reivindica políticas, e sem o apoio da população, as medidas e as instituições vão seguir atuando de maneira morosa e pouco articulada.

E, para que as políticas de enfrentamento ao tráfico de mulheres, bem como todas as ações governamentais em prol da vida das mulheres (ou a ausência delas) não sejam mais uma expressão da colonialidade de gênero, os movimentos feministas e os demais movimentos sociais, em especial o de trabalhadores, devem pressionar o Estado, que já se mostrou pouco interessado em combater de maneira efetiva as desigualdades de gênero e os interesses dos e das trabalhadoras, buscando participar da construção das políticas, cobrando a *accountability* das mesmas e um caráter de combate ao que produz as desigualdades, e não só as aparências superficiais. Esses movimentos, em diálogo com as comunidades, atentos às demandas, abstendo-se de proibicionismo e buscando dar voz a todas aquelas que são caladas diariamente pelo patriarcado, devem reunir forças e lutar, diariamente, para que tenhamos direitos garantidos, espaços ocupados e mulheres livres e vivas. Sem nem uma de nós a menos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas. Asamblea General. A/Res/64/293. Distr. General. 12 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2011/7628>. Acesso em 9 de junho de 2017

ALVAREZ, Sonia. ¿En qué Estado está el feminismo? Reflexiones teóricas y perspectivas comparativas. Estudios Lationoamericanos. nº 12, año VI, Julio-Diciembre 1999. p.47-77.

BANDEIRA, Lourdes. A transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. *Relatório Final de Projeto: GOVERNABILIDAD DEMOCRATICA DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*. Brasília: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL); Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), 2004.

BRASIL. Decreto nº 7.901, de 4 de fevereiro de 2013. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília DF, 5 fev. 2013a Seção 1.

BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Avaliação sobre o progresso do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP)*. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: SNJ, 2014. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/justicagovbr/avaliacao-sobre-o-progresso-do-ii-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-trfco-de-pessoas-ii-pnetp>. Acesso em: 23 de abril de 2016.

BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Pesquisa ENAFRON – Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: SNJ, 2013b.

BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP)*. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: SNJ, 2013c. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf. Aceso em: 23 de abril de 2016.

BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: SNJ, 2007. Disponível em: http://reporterbrasil.org.br/documentos/cartilha_trafico_pessoas.pdf. Acesso em: 24 de abril de 2016.

BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Propostas para um Modelo de Gestão Transversal Integrada da Política Nacional de ETP*. Disponível em: https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexo_gi-monitoramento/gestao-integrada-da-politica.pdf

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

DIAS, Letícia Otero. O feminismo decolonial de Maria Lugones. Anais Eletrônicos 8º ENEPE UFGD, Dourados, 2015

DUSSEL, Enrique. 1492: O encobrimento do Outro. A origem do mito da Modernidade: Conferências de Frankfurt/Enrique ussel. Tradução Jaime A. Clasen – Petrópolis, RJ. : Vozes, 1993.

ENLOE, C. *Bananas, Beaches, and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. London: Pandora Press, 2000.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado. Nações Unidas. Brasília, 2010.

FELIX, Ynes da Silva, LORO, Karine Luize. Reflexões Acerca dos Tratados Internacionais e de Direitos Humanos no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas In: *Direito internacional dos direitos humanos*. Org: SILVEIRA, V.O, LOPES, A. M. D , SPOSATO, K. B. – CONPEDI/UFS, Florianópolis: CONPEDI, 2015. p.650-663

GIANELLI, M.L. Conferencia Sudamericana Sobre Migraciones. Compilado de las Declaraciones Finales. Período 1999-2007. Buenos Aires, agosto de 2008. p. 1-21. Disponível em: <http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/Compilado%20Declaraciones.pdf>. Acesso em 8 de junho de 2017.

GUIMARÃES, Déborah L. B., Governança e Intersetorialidade na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: IPEA, 2016. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado. Intituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

HANSEN, L. Ontologies, Epistemologies, Methodologies. In: SHEPERD, L. J. (Ed.). *Gender Matters in Global Politics: a feminist introduction to International Relations*. Oxon; New York: Routledge, 2010. p. 17-27. HELD, D.; MCGREW, Anthony. *Prós e Contras da Globalização*. Rio de Janeiro: Kahar, 2001.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. Conferência de Viena (1993): Direitos Humanos como Temática Global. In: II Simpósio de Pós Graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas, 2009. p. 1-33.

HIRATA, Helena. Globalização e divisão sexual do trabalho. Campinas, SP, n.17-18, p.139-156, mar.2016. ISSN 1809-4449. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8644558>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

KEMPADOO, Kamala. 2005. "Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres." *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 25, p. 55-78

LEAL, Maria Lúcia, LEAL, Maria de Fátima P., Orgs. Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial - PESTRAF: Relatório Nacional - Brasil — Brasília : CECRIA, 2002.

LIMA, Thiago Pereira. 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). UFMA, São Luís, 2017.

LUGONES, Maria. Rumo a um feminismo descolonial. Estudos Feministas, Florianópolis, 22(3): 320, setembro-dezembro/2014.

LUGONES, Maria. The Coloniality of Gender. Worlds & Knowledges Otherwise. Spring, p. 1-17, 2008.

MASO, Tchella; GALHERA, Katiuscia. Relações Internacionais e Gênero. In: COLLING, Ana Maria; TEDESCHI, Losandro Antonio. *Dicionário Crítico de Gênero*. Dourados: Ed. UFGD, 2015.

MATOS, Marlise, PARADIS, Clarisse. Los feminismos latinoamericanos y su compleja relación con el Estado: debates actuales. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 45, Quito, septiembre 2013, pp. 91-107

MERCOSUR/RMI. Acuerdo nº3. Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en Pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados. Buenos Aires, 7 de junho de 2012. Disponível em: <https://www.oas.org/dsp/documents/trata/argentina/politicas%20publicas/08%20-%20gu%C3%8Da%20mercosur-%20detencion%20temprana%20de%20situaciones%20de%20trata%20de%20personas%20en%20pasos%20fronterizos.pdf>. Acesso em 12 de junho de 2017.

MIGNOLO, Walter D. Local Histories/Global Designs: Coloniality, Subaltern Knowledges and Border Thinking. Princeton: Princeton University Press, 2000

MOHANTY, C.T. Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourse. *Feminist Review*, 30/3, 1988, p.61-88

NACIONES UNIDAS. Principios y Diretrizes Recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de Personas – Comentario. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Nueva York y Ginebra, 2010. p. 1-278.

PASSOS, Lídia M. Vianna; TOLENTINO, Célia Ap. (org.). *Idéia e Cultura nas Relações Internacionais*. Marília: Oficina Universitária, 2007, pp. 75-84.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER OF HUMAN RIGHTS (OHCHR). Vienna Declaration and Programme of Action. 1993. Disponível em: www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf. Acesso em: 8 de junho de 2017.

ONU BR. ONU: Brasil alcança resultados positivos no enfrentamento ao tráfico de pessoas. *Nações Unidas no Brasil*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-brasil-alcanca-resultados-positivos-no-enfrentamento-ao-traffic-de-pessoas/>. Acesso em: 23 de abril de 2016

ONU MULHERES. Tráfico humano atinge 124 países, alerta ONU; 'Nenhuma região está imune', diz Ban Ki-moon. *ONU Mulheres Brasil*. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/noticias/trafico-humano-atinge-124-paises-alerta-onu-nenhuma-regiao-esta-imune-diz-ban-ki-moon/>. Acesso em: 4 de maio de 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, "Convenção Belém do Pará". 1994. Disponível em: www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-61.htm. Acesso em: 8 de junho de 2017.

PAPA, Fernanda de Carvalho. Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – Percursos de uma pré-política. Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2012.

PISCITELLI, Adriana. Entre as "máfias" e a "ajuda": a construção de conhecimento sobre tráfico de pessoas. *Cadernos Pagu*, Campinas, 31, 2008b: pp.29-63.

PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. *Sociedade e Cultura*, v.11, n.2, jul/dez 2008a. p. 263 a 274

REUNIÓN DE MINISTRAS E ALTAS AUTORIDADES DE LA MUJER – MERCOSUR. Guía MERCOSUR para atención a mujeres en situación de trata de personas con fines de explotación sexual. Diciembre de 2012. Disponível em:

SANTOS, Boaventura de Sousa, GOMES, Conceição e DUARTE Madalena. Tráfico sexual de mulheres: Representações sobre legalidade e vitimação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra - nº 87, Dezembro 2009: pp. 69-94. Disponível em: <http://rccs.revues.org/1447>. Acesso em: 3 de maio de 2016

SANTOS, Boaventura de. Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 78, Out 2007, p. 3-46.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise. Porto Alegre: *Educação e Realidade*, v.20, n. 2, p. 71-100, jul./dez. 1995.

SCANDOLA, Estela Márcia Rondina. Fundamentos Ideopolíticos dos Planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de Portugal e do Brasil à Luz do Serviço Social. Tese de doutorado em Serviço Social Instituto Universitário de Lisboa / Universidade Federal de Pernambuco, IUL/UFPE, Portugal. Dezembro de 2015.

SCANDOLA, Estela Márcia. Sujeitas de direitos, prostituição, tráfico de pessoas e migração - Uma rede de inquietações. Campo Grande. In: *Revista Conversação*, Ano III, n º5. 2008. 36-37

SCANDOLA, E.M.R. ; LUCENA, M. F. G. . Migração e Tráfico de Pessoas nas Fronteiras. In: XI Congresso Internacional de Direitos Humanos, 2014, Campo Grande. Globalização e territorialidades na construção da demanda e da oferta no mercado traficante de trabalhadores. Campo Grande: UFMS, 2014. p. 962-978.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SPM). "Casa da Mulher Brasileira de Campo Grande atendeu quase 10 mil em 2015". Publicado em 15 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/noticias/casa-da-mulher-brasileira-de-campo-grande-atendeu-quase-10-mil-mulheres-em-2015>. Acesso em 17 de julho de 2017.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SPM). Tráfico de Mulheres; Política Nacional de Enfretamento. Secretaria Nacional de Enfrentamento À Violência Contra As Mulheres. Brasília. 2011. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/trafico-de-mulheres>. Acesso em 5 de maio de 2016.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM). Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. 260p. Disponível em: http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/08/SPM_instrumentosinternacionaisdireitosdasmulheres.pdf. Acesso em 05 de junho de 2017

SEGATO, Rita Laura. Gênero e colonialidade: em busca de chaves de leitura e de um vocabulário estratégico descolonial , *e-cadernos ces* [Online] Epistemologias feministas: ao encontro da crítica radical, 18 | 2012

SENADO NOTÍCIAS. Sancionada lei e combate ao tráfico de pessoas. Publicado pela Redação em 7 de outubro de 2016. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/10/07/sancionada-lei-de-combate-ao-trafico-de-pessoas>. Acesso em 15 de julho de 2017.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. IX CONGRESO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2004, Madri, *Anais...* Disponível em: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0049633>. Acesso em: 11 de julho de 2017.

SILVA, Ermildes Lima da, TAVARES, Márcia Santana. Desconstruindo armadilhas de gênero: Reflexões sobre família e cuidado na política de assistência social. Revista Feminismos. NEIM UFBA. Vol.3, N.2 e 3, Maio - Dez. 2015. pp. 78-90. Disponível em: <http://www.feminismos.neim.ufba.br/index.php/revista/article/view/310>. Acesso em 21 de julho de 2017.

SIMMONS, Betty A. Mobilizing for Human Rights - International in Domestic Politics. Cambridge University Press. New York. 2009

STIEGLER, Barbara (2003). *Género, Poder y Política*. División de Cooperación Internacional de la FriedrichEbert-Stiftung. Departamento América Latina y el Caribe, Bonn/Alemanha.

TERESI, Verônica Maria. Guia de referência para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça. 2012. 150p. : il.

TICKNER, J.A. You Just Don't Understand: Troubled Engagements between Feminists and IR Theorists. *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 4, 1997, pp. 611-632.

UNITED NATIONS POPULATION FUND (UNFPA). Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento –Plataforma de Cairo. 1994. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf>. Acesso em 8 de junho de 2017.

UNODC. Prevenção ao Crime e Justiça Criminal: marco legal. UNODC Website. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/marco-legal.html>. Acesso em: 01/02/2017

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. United Nations Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto. Annex II. United Nations, New York. 2004. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>. Acesso em: 28 de abril de 2016

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Global Report on Trafficking in Persons 2016. United Nations, New York. 2016. United Nations Publication, Sales No. E.16.IV.6 Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_TIP/Publicacoes/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf. Acesso em: 1 de março de 2017

VALDIVIESO, Magdalena. Aportes e incidencia de los feminismos en el debate sobre ciudadanía y democracia en América Latina. In: CAROSIO, Alba (Org). *Feminismo y cambio social en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO, 2012.

Anexo 1.

Questionário de Entrevista – Antônio José Ângelo Motti

Aspectos buscados: CETRAP/MS e Plano Estadual

- a)** Como funciona o CETRAP/MS? Como você descreve sua experiência nesse órgão?
- b)** Qual sua opinião sobre o Plano Estadual? Em que medida esse instrumento atinge seus objetivos? Comente os aspectos de sua vigência. Se não estiver, comente sobre o processo de implementação.
- c)** O que você acha do enfrentamento ao tráfico de pessoas no estado de Mato Grosso do Sul? Comente sobre a capacitação de profissionais e instituições, se possível faça uma comparação com outros estados.
- d)** O PNETP foi constituído como uma política pública transversal. Como você analisa a gestão de uma política transversal? O Plano Estadual também tem essa característica?
- e)** As instituições que compõem o CETRAP/MS se reúnem com qual frequência?
- f)** Como o governo do estado trata a questão do tráfico de pessoas?
- g)** Existem ações do CETRAP/MS voltadas especificamente ao tráfico de mulheres? Como é tratada a questão de gênero no órgão e no Plano Estadual?
- h)** Atualmente há no Brasil cerca de 16 Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento ao Migrante. Qual a situação de Mato Grosso do Sul em relação à criação/funcionamento desses órgãos?

Anexo 2.

Questionário de Entrevista – Tai Loschi

Aspectos buscados: Violência contra a Mulher no MS, Plano Estadual

- a)** Como é a situação do estado de Mato Grosso do Sul em matéria de violência contra a mulher? Qual o número de denúncias via 180? Há outros canais? Quais os dados existentes?
- b)** Quais os maiores desafios para o enfrentamento à violência contra a mulher no estado de Mato Grosso do Sul?
- c)** Como é a atuação da Casa da Mulher Brasileira em Campo Grande? Por que a cidade foi escolhida para sediar a Casa?
- d)** As políticas de enfrentamento à violência contra a mulher no MS se abordam sobre o tráfico de mulheres?
- e)** Há profissionais capacitados para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no estado de MS? (prevenção, atendimento às vítimas, detecção e punição, de acordo com o Protocolo de Palermo)
- f)** Como o movimento feminista no estado de Mato Grosso do Sul contribuiu para o enfrentamento à violência contra a mulher? E ao tráfico de mulheres, especialmente?

Anexo 3.

Questionário de Entrevista – Estela Scandola

Aspectos buscados: Tráfico de mulheres no MS, CONATRAP, Instrumentos de Enfrentamento.

- a) Segundo os relatórios globais da UNODC, o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual é o mais recorrente no mundo. Como acontece o tráfico de mulheres no estado de Mato Grosso do Sul? Há modalidades diretamente influenciadas pela região de fronteira?
- b) As políticas de enfrentamento à violência contra a mulher no MS se abordam sobre o tráfico de mulheres?
- c) Como funciona o CONATRAP? Como você descreve sua experiência nesse órgão? Como o tema do tráfico de pessoas é tratado em âmbito nacional?
- d) Como você avalia o PNETP? Comente o conteúdo do Plano.
- e) Qual sua opinião sobre o Plano Estadual? Se sim, comente os aspectos de sua vigência. Se não, comente sobre suas insuficiências.
- f) O que você acha do enfrentamento ao tráfico de pessoas no estado de Mato Grosso do Sul? Comente sobre a capacitação de profissionais e instituições, se possível faça uma comparação com outros estados.
- g) Qual é a sua opinião sobre a produção de estatísticas sobre o tráfico de pessoas?
- h) Como o movimento feminista no estado de Mato Grosso do Sul contribuiu para o enfrentamento à violência contra a mulher? E ao tráfico de mulheres, especialmente?
- i) Existem ações do CETRAP/MS voltadas especificamente ao tráfico de mulheres? Como é tratada a questão de gênero no órgão e no Plano Estadual?

Anexo 4.

Questionário Geral (tod@s @s entrevistad@s)

1. Segundo o relatório global da UNODC, 63.251 vítimas foram detectadas em 106 países , entre 2012 e 2014. Em 2014, de 17.752 vítimas detectadas, 71% eram mulheres ou meninas. Para você, por que o tráfico de pessoas vitimiza mais mulheres do que homens?
2. Qual sua impressão acerca do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Mato Grosso do Sul?
3. O tráfico de pessoas é maior em regiões de fronteira dos países? No caso do MS, sua localização geográfica incide sobre a existência de tráfico na região?
4. Você já presenciou o atendimento ou acompanhou algum caso de tráfico de mulheres no estado? Conte.
5. Você conhece o conteúdo do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas? Se sim, qual sua opinião sobre seu conteúdo?
6. Recentemente foi aprovada no Brasil a nova Lei Antitráfico (13.344/16). Quais os pontos positivos e negativos desse marco normativo? Como contribui para o enfrentamento no estado de MS?
7. Você acha que os tratados internacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, assinados pelo Brasil, têm influência no âmbito nacional?
8. Como foi o processo de construção do Plano Estadual? Os objetivos do Seminário de Construção do Plano foram atingidos? Qual o status atual dessa política? Há metas do Plano Estadual já cumpridas? Comente, por favor.
9. Como você avalia a percepção da população sul-matogrossense acerca do tráfico de pessoas?