



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Ciências Sociais

Vinícius Ferreira Baptista

**Entre os fios do sudário de Penélope: as justiças de gênero no
enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil**

Rio de Janeiro

2023

Vinícius Ferreira Baptista

Entre os fios do sudário de Penélope: as justiças de gênero no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a Clara Maria de Oliveira Araújo.

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

B222 Baptista, Vinícius Ferreira.
Entre os fios do sudário de Penélope: as justiças de gênero no enfrentamento
ao tráfico de pessoas no Brasil / Vinícius Ferreira Baptista. – 2023.
411 f.

Orientadora: Clara Maria de Oliveira Araújo.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Ci
ências Sociais.

1. Tráfico humano – Teses. 2. Justiça – Teses. 3. Política pública – Teses. 4.
Relações de gênero – Teses. I. Araújo, Clara, 1958-. II. Universidade do Estado do
Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Sociais. III. Título.

CDU 343.6

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Vinícius Ferreira Baptista

Entre os fios do sudário de Penélope: as justiças de gênero no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 29 de março de 2023.

Banca Examinadora:

Prof.^a. Dra. Clara Maria de Oliveira Araújo (Orientadora)
Instituto de Ciências Sociais – UERJ

Prof.^a. Dra. Roberta Soromenho Nicolete
Instituto de Ciências Sociais – UERJ

Prof.^a. Dra. San Romanelli Assumpcao
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof.^a. Dra. Ana Paula da Silva
Universidade Federal Fluminense

Prof.^a. Dra. Maria Aparecida Azevedo Abreu
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2023

DEDICATÓRIA

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a meus pais, pelo incentivo aos estudos e por acreditar na Educação.

Às amigas Urá Martins e Monica Soares, pela amizade e inspiração em ser uma pessoa e um profissional melhor.

Aos colegas do Departamento de Administração Pública da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro pelos debates e troca de conhecimentos no tema.

À minha orientadora, Clara Araújo, pela orientação, leituras e críticas atentas às ideias que procuro apresentar e defender neste trabalho, e por me apresentar à um campo de estudos que me instiga a investigar cada vez mais. E, aproveito para agradecer ao ambiente proposto pelo ICS e pelo PPCIS em termos do conhecimento, acolhida, convivência e generosidade de professores, colegas de turma e funcionários.

À minha banca, Roberta Nicolete, San Romanelli, Ana Paula Silva e Maria Abreu, pelos comentários ao trabalho, disposição à leitura de um material extenso e das contribuições.

Por fim, agradeço a você, leitora(or/e), por se dispor a ler este trabalho.

RESUMO

BAPTISTA, Vinicius Ferreira. *Entre os fios do sudário de Penélope: as justiças de gênero no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil*. 2023. 411 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Este trabalho analisa as dimensões de justiça de gênero no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas (TIP) adotado pelo Brasil no século XXI. Atrela-se, na conjuntura de políticas, o contorno dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que orientariam ações específicas para a melhoria das condições de vida das mulheres. Agregamos como problemática o enquadramento do TIP pelo Brasil e suas respostas aos pactos internacionais comprometidos internacionalmente. Metodologicamente, situamos literatura pertinente ao tema, confrontando a técnica e a política, contradições e elementos gerais preponderantes nas argumentações. Em seguida, uma série de relatórios, programas, projetos, políticas e bancos de dados nacionais e internacionais foram articulados para construir fio analítico a fim de demonstrar leitura a partir de confrontos entre perspectivas e argumentos. Partimos da *justiça* como fundamentos relacionais e critérios de equidade, igualdade e desigualdades e de *gênero* em perspectiva relacional de papéis, percepções, práticas e normas como as duas premissas. Com estes pressupostos, organizamos quatro hipóteses básicas: 1) H0, onde a justiça de gênero não se desenvolve; 2) H1, em que as ações de enfrentamento permeiam os *push factors* do TIP; 3) H2, em que as ações de enfrentamento permeiam os *pull factors* do TIP; 4) H3, em que as ações de enfrentamento permeiam os *push e pull factors* do TIP paralelamente. As H0, H1 e H2 foram devidamente testadas e refutadas a partir das propostas e análise dos dados obtidos. A H3 não pode ser refutada nem afirmada, pois agregam os *push e pull factors* de modo inverso às leituras acerca da Abordagem das Capacidades de Martha Nussbaum e jusgeneratividade de Seyla Benhabib. Fundamentamos essa argumentação a partir de três planos: político, jurídico e institucional. O plano político mobiliza a figura da vítima do tráfico de pessoas e da vulnerabilidade. O plano normativo orienta a vulnerabilidade em um sistema repressivo-consequencial no TIP com base no Direito Penal que produz sujeitos de injustiça. Já o plano institucional reorienta argumentativamente o enfrentamento ao tráfico de pessoas à luz das convenções internacionais de direitos humanos via sistema preventivo-causal. Os três planos conjugam um processo esvaído de debate que delimita a vulnerabilidade do sujeito como um fim em si mesma e impede a lógica das capacidades e a postulação das violações concretas de direitos humanos. Em ambos há inversão das capacidades e jusgeneratividade. Em termos de uma justiça global, o “local” não concilia com o “global” e o “abstrato” não pondera o “concreto”. Portanto, reorientamos a H3 para uma H4 que poderá ser testada em novos estudos sobre o tráfico de pessoas no Brasil. Nesta hipótese, em uma ou outra frente (pull ou push factors) a justiça de gênero no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil penderia para um lado menos favorável às mulheres quando indagamos quais mulheres, condições objetivas de vida, marcadores sociais e raciais, territórios e parâmetros de igualdade estão relacionadas nos planos político, jurídico e institucional.

Palavras-chave: Tráfico internacional de pessoas. Gênero. Justiça. Políticas públicas.

ABSTRACT

BAPTISTA, Vinicius Ferreira. *Among Penelope's shroud threads: gender Justice in the fight against trafficking in persons in Brazil*. 2023. 411 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

This work analyses the dimensions of gender justice in the context of the development of public policies to combat international trafficking in persons (IPT) adopted by Brazil in the 21st century. In the context of policies, the outline of the Sustainable Development Goals that would guide specific actions linked to improve the living conditions of women. We add, as a problem, the framework of the IPT by Brazil and its responses to international pacts committed to international. Methodologically, we located literature relevant to the theme, confronting technique and politics, contradictions and general elements that prevail in the arguments. Then, a series of national and international reports, programs, projects; policies and databases were articulated to build an analytical thread in order to demonstrate reading from confrontations. We start from justice as relational foundations and criteria of equity, equality and inequalities and gender in a relational perspective of roles, perceptions, practices and norms as the two premises. With these assumptions, we organize four basic hypotheses: 1) H0, where gender justice does not develop; 2) H1, in which coping actions permeate the ITP push factors; 3) H2, in which coping actions permeate the TIP pull factors; 4) H3, in which coping actions permeate the TIP push and pull factors in parallel. The H0, H1 and H2 were duly tested and refuted from the proposals and analysis of the data obtained. H3 cannot be refuted or affirmed, as they aggregate push and pull factors in an inverse way to the readings about Martha Nussbaum's Approach to Capabilities and Seyla Benhabib's Jusgenerativity. We base this argument on three levels: political, legal and institutional. The political plan mobilizes the figure of the victim of human trafficking and vulnerability. The normative plan guides vulnerability in a repressive-consequential system in the TIP based on Criminal Law that produces subjects of injustice. The institutional plan, on the other hand, argumentatively reorients the fight against human trafficking in the light of international human rights conventions via a preventive-causal system. The three plans combine an exhausted process of debate that delimits vulnerability as an end in itself and prevents the logic of capabilities and the postulation of concrete human rights violations. In both, there is an inversion of capacities and jusgenerativeness. In terms of global justice, the “local” does not reconcile with the “global” and the “abstract” does not weigh the “concrete”. Therefore, we redirected the H3 to an H4 that could be tested in new studies on human trafficking in Brazil. In this hypothesis, on one or the other front (pull or push factors) gender justice in the fight against human trafficking in Brazil would tend to be less favourable to women when we ask which women, objective living conditions, social and racial markers, territories and equality parameters are related at the political, legal and institutional levels.

Keywords: International human trafficking. Gender. Justice. Public policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução dos textos internacionais sobre o Tráfico de Pessoas entre 1815 a 2003.	102
Figura 2 - Situação dos ODS em 07 de julho de 2021.	146
Figura 3 - Síntese da legislação brasileira sobre Tráfico Internacional de Pessoas entre 1905 e 2019.....	158
Figura 4 - Síntese da legislação brasileira sobre Tráfico Internacional de Pessoas entre 1905 e 2019.....	159
Figura 5 - Árvore textual do Decreto nº. 5.017/2004.	168
Figura 6 - Decreto nº 5.591, de 13 de julho de 1905.....	169
Figura 7 - Decreto nº 2.954, de 10 de agosto de 1938.....	171
Figura 8 - Decreto nº 37.176, de 15 de abril de 1955.....	172
Figura 9 - Decreto nº 46.981 de 8 de outubro de 1959.....	173
Figura 10 - Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006.....	180

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Proporção da população abaixo da linha de pobreza nacional (Percentual).	269
Tabela 2 - Proporção da população ocupada abaixo da linha de pobreza nacional (Percentual).	270
Tabela 3 - Taxa de mortalidade materna (Óbitos por 100.000 nascidos vivos).	272
Tabela 4 - Taxa de mortalidade em menores de 5 anos (Óbitos por 1000 nascidos vivos) entre 2012-2018.	273
Tabela 5 - Número de nascidos vivos de mães adolescentes (grupos etários 10-14 e 15-19) sendo mães adolescentes de 10 a 19 anos, por 1 000 mulheres destes grupos etários.	275
Tabela 6 - Taxa de conclusão do ensino fundamental e ensino médio no Brasil em 2019. ...	280
Tabela 7 - Taxa de participação no ensino organizado (um ano antes da idade oficial de ingresso no ensino fundamental), por sexo em 2019.	281
Tabela 8 - Índices de paridade (mulher/homem, rural/urbano, 1º/5º quintis de renda e outros como população com deficiência, populações indígenas e populações afetadas por conflitos, à medida que os dados estejam disponíveis) para todos os indicadores nesta lista que possam ser desagregados.	283
Tabela 9 - Proporção de escolas com acesso a: (a) eletricidade; (b) internet para fins pedagógicos; (c) computadores para fins pedagógicos; (d) infraestrutura e materiais adaptados para alunos com deficiência; (e) água potável; (f) instalações sanitárias separadas por sexo; e (g) instalações básicas para lavagem das mãos (de acordo com as definições dos indicadores WASH).	285
Tabela 10 - Proporção de tempo gasto em trabalho doméstico não remunerado e cuidados, por sexo, idade e localização.	292
Tabela 11 - Proporção de horas diárias dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos, das pessoas de 14 anos ou mais de idade (Percentual).	293
Tabela 12 - Proporção de assentos ocupados por mulheres eleitas em parlamentos nacionais - 2018.	295
Tabela 13 - Proporção de assentos ocupados por mulheres em governos locais.	297
Tabela 14 - Proporção de mulheres em posições gerenciais por sexo e grupos de idade.	298

Tabela 15 - Proporção de mulheres em posições gerenciais por sexo e cor/raça.....	299
Tabela 16 - Proporção de mulheres em posições gerenciais por sexo e setor de atividade....	299
Tabela 17 - Salário médio por hora de empregados por sexo e idade.	302
Tabela 18 - Salário médio por hora de empregados por grupamentos ocupacionais.	302
Tabela 19 - Taxa de desocupação, por sexo e idade.....	303
Tabela 20 - Percentagem de jovens (15-24) que não estão na força de trabalho (ocupados e não ocupados), não são estudantes e nem estão em treinamento para o trabalho.....	304
Tabela 21 - Proporção de pessoas vivendo abaixo de 50% da mediana da renda, por sexo.	306
Tabela 22 - Número de vítimas de homicídio intencional, por 100 000 habitantes, por sexo e idade.	310
Tabela 23 - Proporção da população sujeita a violência física, psicológica ou sexual nos últimos 12 meses por sexo, instrução, cor/raça e idade.	312
Tabela 24 - Proporção de pessoas de 18 anos ou mais de idade que sofreram violência nos últimos 12 meses, por rendimento mensal domiciliar per capita e situação do domicílio.	314

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Compreensão técnica do tráfico de pessoas, seus limites e impactos.	110
Quadro 2 - Compreensão política do tráfico de pessoas, seus limites e impactos.	119
Quadro 3 - Compreensão das políticas de combate ao tráfico de pessoas.	140
Quadro 4 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável nº 5 e situação.....	147
Quadro 5 - Contornos das leis referentes à penalização do Tráfico de Pessoas no Brasil.	153
Quadro 6 - Dimensão comparativa na legislação brasileira acerca das tipificações do Tráfico de Pessoas.	153
Quadro 7 - O primeiro período: da PESTRAF às CPIs de 2004.	201
Quadro 8 - O segundo período: dos impactos das CPIs, TIPs Report e reformas legais.	211
Quadro 9 - O terceiro período: dos meandros da lei nº 13.344/2016 em diante.	221
Quadro 10 - Documentos orientadores sobre tráfico de pessoas a partir de 2010.....	237
Quadro 11 - Síntese dos relatórios dos núcleos e postos de atendimento ao tráfico de pessoas.	243
Quadro 12 - Monitoramento das respostas de cada organização participante do III PNETP por ciclo.....	250
Quadro 13 - Demonstrativo do monitoramento do III PNETP por ciclos.....	252
Quadro 14 - Síntese PNETP em indicadores selecionados.	253
Quadro 15 - Demonstrativo do monitoramento do III PNETP por atividades selecionadas..	258
Quadro 16 - Síntese dos ODS considerados para mapear conjuntura de ações no âmbito da Justiça de Gênero.....	324
Quadro 17 - Síntese de reuniões do CONATRAP em atas disponíveis no MJSP entre 2017- 2020.....	329
Quadro 18 - ODS alcançados pelas iniciativas premiadas pelo governo federal a partir de 2018.	335
Quadro 19 - Síntese comparativa dos instrumentos previstos na Lei nº 13.344/2016, alcance dos ODS/III PNETP e práticas premiadas pelo governo federal em 2018.....	336
Quadro 20 - Iniciativas premiadas pelo governo federal a partir de 2018.	338

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
1.	PROBLEMATIZAÇÃO DO ESTUDO	24
1.1	Objetivos	29
1.2	Hipóteses	31
1.3	Métodos	32
2.	ENTRE POLÍTICAS DE JUSTIÇA GLOBAL E A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES	34
2.1	Ponderações sobre Direitos Humanos no Tráfico Internacional de Pessoas ...	40
2.2	As apostas de Seyla Benhabib	47
2.3	A resposta de Martha Nussbaum	61
2.4	Da conciliação de Benhabib e Nussbaum	73
2.5	A questão das hipóteses em Benhabib e Nussbaum	79
3.	UMA RELEITURA Densa DO TRÁFICO DE PESSOAS	83
3.1	Dois séculos de normativismos, dois séculos de disputas	83
3.2	Um limite técnico	103
3.3	Um limite político	110
3.4	O que medir e como medir: parametrizando o tráfico	120
3.5	Gênero, tráfico e prostituição	122
3.6	Políticas de combate ao tráfico	132
3.7	A agenda 2030	141
4.	A CONSTRUÇÃO JURÍDICA DA AGENDA DE COMBATE AO TRÁFICO NO SÉCULO XXI EM TRÊS FASES	149
4.1	A construção jurídica em três fases	160
4.2	De 1904 a 2004: a justiça de gênero masculina e penalizante feminina	162
4.3	De 2005 a 2015: o Direito Penal como sujeito de (in)justiça	174
4.4	De 2016 em diante: a construção de sujeitos de justiça	187
5.	A DIMENSÃO PROGRAMÁTICA NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL	193
5.1	O primeiro período: da PESTRAF às CPIs de 2004	195
5.2	O segundo período: dos impactos das CPIs, TIPs Report e reformas legais ..	201
5.3	O terceiro período: dos meandros da lei nº 13.344/2016 em diante	213

6.	OS PROGRAMAS GERAIS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL	223
6.1	Os relatórios dos núcleos e postos	240
6.2	O monitoramento do III PNET	248
6.3	Os ODS e o panorama geral das condições sociais nacionais	266
6.3.1	<u>Objetivo 1 – Erradicação da Pobreza</u>	267
6.3.2	<u>Objetivo 3 - Saúde e Bem-Estar</u>	271
6.3.3	<u>Objetivo 4 - Educação de Qualidade</u>	277
6.3.4	<u>Objetivo 5 – Igualdade de Gênero</u>	289
6.3.5	<u>Objetivo 8 – Emprego Decente e Crescimento Econômico</u>	300
6.3.6	<u>Objetivo 10 – Redução das Desigualdades</u>	306
6.3.7	<u>Objetivo 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes</u>	306
6.3.8	<u>Discussão sobre indicadores e o cenário social</u>	316
6.4	A atuação programática de instrumentalização dos ODS e limites do CONATRAP	329
7.	DISCUSSÃO SOBRE OS DADOS ENCONTRADOS	344
7.1	Até o período de 2004	344
7.2	O período entre 2005-2015	346
7.3	De 2016 em diante	352
7.4	Seyla Benhabib e Martha Nussbaum no debate do tráfico: delimitações sobre a justiça de gênero	363
7.4.1	<u>O teste das hipóteses</u>	377
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	385
	REFERÊNCIAS	390

INTRODUÇÃO

O tema que orienta o presente trabalho é o enfrentamento ao Tráfico Internacional de Pessoas – TIP sob a ótica política brasileira, considerando concomitantes dimensões sociais envolvidas em termos generificados. Desta forma, a proposta tem duplo alcance: situar compreensão ampla no âmbito histórico-analítico do termo, ao passo em que delimita elementos específicos de uma forma interpretada programaticamente como *suis generis* na literatura.

Destacamos a quem lê este trabalho, que a literatura sobre TIP alterna entre duas nomenclaturas para interpretar um fato que não é o mesmo em sua conceituação, mecânica, vitimologia, exploração, violência, lucratividade e “obscurecimento” das atividades. O fato em tela se refere aos mecanismos em que pessoas são deslocadas de um território nacional para um destino estrangeiro, onde são submetidas à exploração de atividades que originam lucro para os agenciadores. Este fato é interpretado a uma dimensão de nomenclatura geral, nominada como “tráfico de pessoas”¹. Todavia, há movimento recente na literatura especializada que procura ter em consideração elementos que subscrevem características que constroem a noção que parte significativa do tráfico de pessoas denota envolvimento de mulheres como vítimas, neste ponto, alguns expoentes adotam o termo *tráfico de mulheres*.

Ainda que pese a clara diferença entre os termos – um se refere ao conceito ampliado e outro se orienta para um grupo específico vitimado – o fato é que o contexto quantitativo e qualitativo do segundo não sobrepuja o primeiro por conta de uma base teórica “*neutra*” de *gênero* que procura afastar um histórico negativo de essencialização, moralidade e negatividade associadas ao termo *tráfico de mulheres* que predomina desde o século XIX quando do primeiro Acordo Internacional sobre o tema.

Assumimos a posição de que esta diferença tem aspectos positivos e negativos. De um lado, permite compreender contornos generificados de um crime em que parte significativa das vítimas do TIP compõe mulheres e meninas. Do outro, há perigo iminente da essencialização, que marca afastamento do tráfico como generificado e o torna concepção estática de um perfil vitimológico restrito a uma realidade que não necessariamente condiz com o fato.

Desta forma, o objetivo geral desta pesquisa é compreender como se desenvolvem as concepções aplicadas à Justiça de Gênero no enquadramento do TIP pelo Brasil e suas respostas, em nível doméstico, para alcançar os pactos internacionais comprometidos

¹ O caráter “internacional” do tráfico *internacional* de pessoas se refere ao movimento entre nações distintas. Há, contudo, tráfico *interno* no mesmo território nacional. Contudo, o conceito é apenas *tráfico de pessoas*.

internacionais e nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS nº 5º) em uma concepção crítica no que se refere ao tráfico de mulheres.

Quando denotamos o termo *Justiça de Gênero*, isso implica considerar as dimensões de conceitos, tratamentos, intervenções e critérios que orientam a ação do Estado para com um fenômeno que alcançaria mulheres e meninas diferenciadamente de homens e meninos. Neste caso, o território de análise qualitativa é o Brasil para com as ações previstas no ODS 5 e na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Logo, desenvolvemos análise por meio de normativas que constroem a ação do Estado, bem como nas políticas em si aplicadas a partir de 2015. Metodologicamente, partimos de abordagem quali-quantitativa e objetivo explicativo sobre o tema, com o aporte de técnicas para tratar os dados de Análise de Similitude e Análise de Conteúdo. Ao mesmo tempo, entrevistaremos atores-chave que participam das políticas desenvolvidas em nível federal.

Para o devido confronto da Justiça de Gênero, nos pautamos na literatura de Martha Nussbaum e Seyla Benhabib com a proposta de testar quatro hipóteses na verificação desta justiça. A ideia é aliar a literatura do tráfico internacional de pessoas, tráfico de mulheres e justiça, contornos pouco trabalhados, pelo ligeiro foco procedimentalista deslocado pertinente aos estudos sobre tráfico. Este sentido procedimental deslocado denota dinâmica em que processos são analisados *separadamente* de questões fundamentais do tráfico.

Desta forma, pretendemos, com este trabalho, enfrentar tais questões em sete capítulos. O primeiro capítulo apresenta os contornos da pesquisa.

O segundo capítulo constrói uma leitura da justiça de gênero à luz de Martha Nussbaum e Seyla Benhabib. Aqui está um desafio, tendo em vista que, apesar de as autoras compartilharem proximidades na vertente do Feminismo Liberal, são pouquíssimos os debates entre uma e outra. De fato, apenas Nussbaum se refere ligeiramente à Benhabib em algumas obras, todavia, não há diálogo entre as duas diretamente. Este é um ponto nodal do trabalho, ao consideramos que pretendemos desenvolver o teste de hipóteses por estas duas autoras. Algo que as une e as afasta está na dinâmica, por exemplo, da prostituição. Não há menção *direta* à regulação da prostituição nos textos de Benhabib, mas há menção aos contextos de *commoditização* que perpassa a fetichização dos corpos de mulheres – uma discussão fundamental nos embates internacionais para redação dos marcos de combate ao tráfico. A secular questão que faz parte desde o século XIX – o exercício da prostituição livre, consciente e voluntária é autonomia ou exploração equivalente ao tráfico – não é tratada por Seyla Benhabib. Por outro lado, Martha Nussbaum enfrenta em um único momento esta questão, em um texto de 1998, tema que não viria mais a tratar, mas que marcaria sua posição, a de defesa

da regularização da prostituição voluntária, livre e consciente entre adultos, um trabalho como outro qualquer em que se tem o direito à autonomia do uso do próprio corpo. Neste sentido, aliar duas autoras em que o posicionamento de uma relativamente oposto ao de outra seja um desafio.

Convém considerar que um elemento que orientou as escolhas por ambas as autoras reside no fato de que balizamos a argumentação por derivações do *sujeito de direitos* e *sujeito de justiça*. Tanto Benhabib quanto Nussbaum consideram os dois termos em suas análises. Benhabib e Nussbaum posicionam os sujeitos de direitos em *escalas* de justiça, bem como de *posições*, ou seja, determinados sujeitos são espelhos de concepções políticas de justiça (em termos rawlsianos) nas quais os direitos são copartícipes e coconstruídos por meio de e na estrutura social, das reivindicações, instituições e relações de poder com parte posicionada territorialmente (no aporte geográfico e/ou geopolítico). Doravante, *todo sujeito de justiça é um sujeito de direitos posicionado e escalonado*, bem como *todo sujeito de direitos é um sujeito de justiça partícipe e construído*.

A disputa pelo entendimento político de justiça aplicado ao tráfico internacional de pessoas faz uso das concepções intercalando com o tráfico de mulheres. O posicionamento generificado é territorialmente e geopoliticamente situado, onde distintas *escalas* de justiça são balizadas para delimitar os sujeitos envolvidos. É o que se percebe nas concepções usualmente aplicadas terminologicamente ao TIP como *país de destino*, *país de origem* e *país de transição*, em que cada termo se refere tanto à *concepção política de justiça* quanto à posição sociopolítica do país. Tal dinâmica é perceptível em documentos internacionais de relevância na tomada de decisão sobre o tema, como os *reports* do Departamento de Estado dos Estados Unidos, das Nações Unidas ou União Europeia.

O escalonamento de que países mais “propícios” ao TIP seriam os empobrecidos, periféricos ou de instabilidade política, os quais serviriam como “exportadores” de pessoas passíveis à vitimização pelo tráfico. O inverso também acontece, pois, os países menos “propícios” seriam os de melhor condição e, portanto, atrairiam as vítimas. Há, obviamente, a derivada responsabilização, pelos países ricos, aos países pobres quanto ao não desenvolvimento socioeconômico e consequente criação dos mecanismos de vulnerabilidade associados à gênese do tráfico. Neste íterim, o fechamento de fronteiras, a restrição de entrada e deportação se tornam a instrumentalização de combate aos indesejados sob o fulcro de uma política de enfrentamento ao TIP. E esta política se generifica conforme a instrumentalização, a qual perpassa a atuação dos Estados Unidos, União Europeia e Nações Unidas.

Aprofundemos esta instrumentalização. Em primeiro lugar, a mulher e a criança como sujeitos vitimados primordialmente. Estes seriam o objeto desde o século XIX a serem tutelados pela sociedade a não serem desvirtuados – como se homens e meninos não fossem vítimas. Todavia, o sujeito de justiça e o sujeito de direitos são igualmente *sujeitos morais* e esta racionalidade moral é sexual e generificada. A defesa da sociedade intercala a proteção de crianças e mulheres às garras da prostituição e exploração sexual forçada – tal como o século XIX. Todavia, no debate sobre direitos reprodutivos e direitos das mulheres, o trabalho sexual aparece como medida conflitante bem como o direito à migração (seja ou não para o exercício sexual consciente e livre). Deste modo, não é possível assumir migração ou trabalho sexual como parte do debate, uma vez que assumir desestruturaria o discurso político localizado internacionalmente sobre o tema. Desta forma, o gênero é evocado, deslocado e reevocado oportunamente entre concepções individuais e universais, primeiro para posicionar a mulher como protagonista da violência e alvo de políticas criminais e, em seguida, como coadjuvante das políticas universais de melhoria das condições socioeconômicas e político-institucionais.

Em segundo, as medidas geopolíticas e territoriais. Na dinâmica de enfrentamento ao TIP, os territórios geográficos e políticos permeiam as categorias envolvidas. *Da defesa do fechamento de fronteiras à deportação (ou não entrada), o maior impacto está na forma discursiva em que sujeitos de justiça e sujeitos de direitos são intercalados.* Há uma defesa mesclada à responsabilização dos países empobrecidos, aos quais como celeiros de vítimas traficadas para países desenvolvidos, sobrepõe a perspectiva dissociada da estrutura socioeconômica e político-institucional da ordem global capitalista que arranja centro e periferia nas transações de bens, serviços e pessoas. Documentos normativos das Nações Unidas exemplificam como países latino-americanos apresentam lacunas de desenvolvimento, o que evoca a necessidade de países desenvolvidos na “ajuda material” sem que sopesse em que medida os próprios países desenvolvidos restringem países empobrecidos. *Logo, a política do TIP destoa da própria noção de globalização em termos analíticos, quando tem por costume epistemológico usar a globalização como elemento descritivo do TIP.*

Portanto, desenvolver o diálogo entre Benhabib e Nussbaum permite considerar em que medida e por meio de quais critérios os parâmetros de compreensão das autoridades políticas governamentais brasileiras condensam a estruturação da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Como demonstraremos, trata-se de instrumentalização da mulher na figura de testemunha periférica da base legal do enfrentamento, apenas para narrar o fato sem qualquer medida de justiça aplicado, pois quando esta é evocada, se desloca para um pretense sujeito universal. Entre o individual e o universal, os sujeitos de justiça e de direitos são posicionados

e deslocados. No caso das mulheres, de forma prejudicial. Considerando, inclusive, as diferenças entre as diferenças em relação às mulheres para com dimensões raciais, territoriais e de classe.

Não obstante, a escolha teórica envolve o fato de que ambas as autoras assumem perspectiva crítica aos limites internacionais e domésticos da articulação global e local das dinâmicas de justiça de gênero. Neste aspecto, os debates acerca dos *pull* e *push factors* ressoam as incongruências, acordos e tensões que perspectivas ou cosmopolitas ou localizadas apresentam, bem como as que ponderam pelo “global”, ou seja, de intencionalidade e aportes globais com base nos processos socioestruturais locais. Se isso é solucionado do ponto de vista da Teoria Política, este não é o propósito do trabalho.

A ideia de analisar a construção jurídico-programática do enfrentamento ao tráfico de pessoas com perspectiva generificada na lógica destas duas autoras é assumir como pressuposto que as bases normativas *implicam* contorno de justiça e de gênero. Principalmente, tendo como segundo pressuposto que as políticas de enfrentamento sempre pautaram a defesa de um bem jurídico, o qual sem tutela, era uma ameaça.

As mulheres, neste aspecto, eram evocadas como intencionalidade, meio, instrumento, solução e culpabilização. Desde as primeiras normativas em época Vitoriana, bem como no primeiro acordo internacional em 1904 (sobre escravas brancas), até o mais recente de 2000 (Palermo), a justiça e o gênero permeiam vítima, agressor e o crime, em um contexto que se mescla à generalização de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Parte dessas políticas têm como ideal o comprometimento com padrões globais consensuados de igualdade e status sociojurídico de sujeitos que permitam melhoria das condições de vida dos mesmos e tratamento justo – o que impactaria em acordos de cooperação internacional sobre mazelas sociais e enfrentamento à violação de direitos humanos. Outras políticas invertem o raciocínio: partem de elementos mínimos à uma vida digna sem necessariamente comprometimento global, mas pautado pelo dever de justiça e assistência, sobretudo com capacidades para o exercício de uma vida digna.

Em ambos os casos, a justificação perpassa a justiça, o gênero e a justiça de gênero. Portanto, Martha Nussbaum e Seyla Benhabib são autoras que nos permitiram raciocinar em quais termos o enfrentamento ao tráfico de pessoas se desenvolve. Destacamos que o processo brasileiro não seguiu os tipos “ideais” das duas autoras – muito pelo contrário, pois tornou-se nítido que *o caso brasileiro parte de inversão do pensamento* das mesmas e constrói dinâmica *sui generis* que ergue uma forma coerente com o que se propõe: manutenção do status quo.

Ressalta-se o fato de mais pesquisas que possam aplicar as bases das duas autoras em outros países.

O terceiro capítulo envolve um esforço analítico de construir uma releitura do tráfico de pessoas. Enfatizamos o termo “releitura” pelo fato de que enfrentamos questões que demandam posicionamento dos autores em temas sensíveis como criminalização e prostituição para com o tema (uma vez que, afastado um posicionamento, o debate se mantém no viés de uma política que mescla concepções sem que algo concreto de estrutura). Atravessamos dois séculos de confusão e disputas em torno de moralidade, controle, juízos morais sobre mulheres associando incapacidade à nível infantil e tutela. Destacamos questões de mensuração, da agência desigual e imperfeita de mulheres no tráfico, assim como apresentamos o tráfico na Agenda 2030 e a regulação das políticas no Brasil. Delimitamos os limites técnicos e políticos, os quais, se não negligenciados, são ao menos pouco enfrentados nas políticas de combate ao tráfico. E estes limites condensam a estrutura argumentativa do enfrentamento em lógicas que aliam repressão e prevenção de forma caótica “organizada”.

É preciso ressaltar duas questões do objeto deste trabalho. A questão do TIP tem fortes relações para com migração e contornos socioeconômicos. Primeiramente, é preciso refutar concepções acerca do TIP como fundamentalmente associadas à globalização. *Não é por conta da intensificação dos fluxos financeiros e produtivos em maior escala no último quarto do século XX que o TIP se configura enquanto problema normativo.* Pelo contrário, pois a problematização do tráfico enquanto questão migratória é pertinente deste o século XIX, com maior ênfase ao longo do século XX. É possível conceber dimensões de alcance tecnológico ou de alcance às pessoas por intermédio do refinamento das tecnologias derivadas dos fluxos de circulação de capital e de pessoas em termos globais. *Mas o TIP enquanto problema da globalização não se sustenta.* Essa vertente desloca as divergências político-institucionais e moral-sexual do problema. A segunda questão, os contornos socioeconômicos, fazem parte da compreensão dos fluxos migratórios desde o século XIX, todavia, restringir o TIP à migração ou restringir o TIP à vulnerabilidade é igualmente contraproducente, pois os fluxos são dimensões sociais e históricas que congregam dinâmicas em várias escalas.

Desta forma, situamos que o TIP congrega uma ampla gama de contornos que tornam o objeto analiticamente mais complexo. Consciente do fato, optamos por recortar ao distanciar o debate teórico acerca das migrações, bem como dos elementos históricos acerca das relações de produção entre os séculos XIX e XX, os quais intensificam os debates acerca do tema. A opção pelo recorte se justifica pelo fato do foco no alcance brasileiro em termos generificados. Isso não significa que as políticas brasileiras não tenham elencado as migrações ou as lógicas

de pobreza e miséria como parte intrínseca do tema. Pelo contrário, destacamos uma série de políticas que trazem estas vertentes. O ponto é que *tais relações não são tratadas analiticamente neste trabalho, apenas os aspectos que venham a tangenciar de modo descritivo..*

Os capítulos quatro, cinco e seis tratam respectivamente, da construção jurídica do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, a construção dos principais programas e políticas e o processo de políticas no âmbito dos ODS e Agenda 2030 à luz das categorias colocadas. Nestes três capítulos, nos atemos às mensurações e dados estatísticos do tema, sobretudo no tocante aos ODS e desenvolvimento do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (III PNETP) e da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNET).

Entendemos que, nos contornos de uma proposta de estudo que se propõe a analisar a conjuntura de políticas desenvolvidas em dado contexto delimitado territorialmente no tempo e espaço, o fato de trazê-las em separado em três capítulos pressuporia justificação.

Defendemos a seguinte posição. Trata-se de uma escolha metodológica que tem como fundamento as críticas de autoras e autores como Elizabeth Bernstein (2018), Gillian Wyllie (2016), Jan Van Dijk (2020) e Sally Merry (2015) que ponderam acerca da dificuldade em se desenvolver abordagens críticas acerca do Tráfico de Pessoas quando a quantificação sobre o fenômeno se torna a essência da crítica, o que denota uma prévia concepção sobre um fenômeno que, a depender das vertentes analíticas delimitadas por quem pesquisa, pode impactar no contingente quantitativo a ser explorado na análise. E, quanto mais números, dados ou ordens de grandezas envolvidas, maior a suposta magnitude do problema, bem como das adjetivações associadas. Todavia, o senso crítico da construção do processo se perderia. Pautamos por desenvolver três esforços analíticos no cotejo de fontes primárias e secundárias sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil no campo normativo, político e institucional.

O primeiro esforço envolveu a busca da construção normativa sobre o tráfico, a partir de leitura crítica em seu alcance para além do aspecto jurídico em si. Ronald Dworkin (1985), Seyla Benhabib (2009), John Rawls (1971) Andrea Dworkin (1974), Catharine Mackinnon (2005), Nancy Fraser (2013), Iris Young (1997), Chandra Mohanty (2003b) dentre outros, contestavam compreensões acríicas sobre dissociação entre moral, política, anseios, reivindicações, espaços e disputas pelo poder como concernentes à estrutura do Direito em si. Procuramos pautar as linhas gerais internacionais e específicas em âmbito doméstico com o intuito de confirmar a alegoria que utilizamos no título do capítulo.

O segundo esforço foi partido da problematização de categorias como “sujeito de justiça”, a qual invertemos para propor um enquadramento pela injustiça – via sujeito de

(in)justiça –, bem como “moral-sexual”, “vítima”, “testemunha”, “vulnerabilidade”, “generificação”, “direitos humanos” dentre outras, em que propusemos a demonstração de como ocorre a instrumentalização da mulher, à luz da vulnerabilidade e direitos humanos. O objetivo é demonstrar como o tráfico de pessoas no Brasil do século XXI não se dissociou do século XIX, ainda que determinadas posições tenham sido revistas parcialmente sem modificar a essência estrutural que evoca um sujeito com perfil e violação de direitos marcados para legitimar um sistema criminal-penal, mas que afasta este sujeito para uma dimensão pretensamente universal em políticas públicas.

O terceiro esforço foi o de costurar o arranjo institucional em que a conjuntura do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil ocorre no século XXI. Para tanto, articulamos uma proposta de dois sistemas: repressivo-consequencial e preventivo-causal. Enquanto o primeiro pondera a gênese do tráfico tomando a vulnerabilidade um fim em si mesmo, cuja violação é de ímpeto moral-sexual a ser fortemente criminalizado, o segundo evocaria a gênese do tráfico o pressuposto da vulnerabilidade como meio em que os direitos humanos seriam alicerces a partir de sujeitos concretos e posicionados em gênero, raça, classe e territorialidade. Em ambos os casos, ponderamos as perspectivas da justiça em Martha Nussbaum e Seyla Benhabib, argumentando como a jusgeneratividade que permeia a vulnerabilidade é invertida nas proposições das duas autoras.

Com este trabalho afirmamos que as políticas de enfrentamento ao TIP no Brasil conformam-se às conjecturas vitorianas do século XIX, ao passo em que assumem para si os ideais opressores, moralizantes, machistas e patriarcais – os quais, ao longo do tempo, são reconfigurados em novas bases e dimensões sociais. *Há, portanto, um processo de interpretação do TIP enquanto problema moral feminino* por meio jusgenerativo e de uma lógica de capacidades invertidas, demarcando que o sujeito de direitos é um sujeito de (in)justiça fragmentado, instrumentalizado e justaposto às relações de poder que circundam a moral-sexual generificada e que objetiva e subjetivamente dispõem o agir do Estado.

Remetendo ao título do trabalho, desta forma, é tratado o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: como os fios do sudário tecido por Penélope, quando esta aguardava o retorno de Ulisses que partiu à Guerra de Troia². Se Penélope aceitou, a desagrado, o pedido de seu pai, Laerte, para que se casasse novamente, põe como condição a corte de seus pretendentes, que decidiria o noivo quando terminasse de tecer o fatídico sudário (o qual era feito pela manhã, à

² Ver Odisseia, de Homero.

vista de todos, e desfeito à noite, sem ninguém ver) – até o momento em que é flagrada desfazendo o que era feito.

É entre estes fios de Penélope, que o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil é feito, desfeito e refeito. Como medida de resposta às pressões das dinâmicas internacionais, é proposta uma perspectiva preventiva-causal ao longo da segunda década do século XXI (que parte de vulnerabilidades sociais potencialmente “influenciadoras” ao tráfico de pessoas e seu comprometimento à superação), a qual é aceita e incorporada no “sudário” de políticas frente ao TP, o qual é feito e desfeito em uma perspectiva repressiva-consequencial (voltada ao Direito Penal) que é parte da gênese do enfrentamento ao TP desde os primeiros registros do século XIX, o que alia os mesmos fios de tecidos distintos em uma maneira singular. Esta costura não é confusa ou desprovida de método, pelo contrário, é uma costura racional que orienta os planos político, jurídico e institucional em que se desenvolve.

Se Penélope tecia seu sudário em público e o desfazia na penumbra, em parte tal processo não se aplica às políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, pois estas são feitas e refeitas à luz do dia. Porém, tal como Penélope, o objetivo era concreto em se tecer daquela forma; tal como nos propusemos a compreender que as políticas aliam repressão e assistência, crime e vulnerabilidade, de forma habilmente articulada. Este objetivo é o que este trabalho se volta a empreender.

1 PROBLEMATIZAÇÃO DO ESTUDO

A presente tese se insere na temática de violência de gênero, especificamente, a violência contra a mulher. Dentro desta perspectiva, situamos Tráfico Internacional de Pessoas (TIP) como uma forma de violência, tendo como objeto de análise o tráfico cometido contra mulheres. Trata-se, portanto, de desenvolvimento de pesquisa de caráter empírico e teórico no âmbito da Teoria Política Feminista, que procura analisar as condições dos programas públicos, nacionais e internacionais, que dialogam e orientam uma Justiça de Gênero para combater desigualdades sociais que arrolam mecanismos de intensificação da violência contra as mulheres.

Maria Araújo (2008) sintetiza a “violência contra a mulher” em dois elementos confluentes e estruturais: poder e dominação. Costuma-se associar este tipo de violência com a violência ocorrida em ambiente doméstico, assim como ligá-lo à violência de gênero. É a partir da década de 1980, no contexto dos espancamentos conjugais, maus-tratos e demais violências contra a mulher, que este termo se associa como sinônimo de violência doméstica, notadamente pelo fato de a maior parte das vítimas serem mulheres.

É ao longo da década de 1980 que estudos sobre a violência de gênero “constituem-se em um campo teórico-metodológico fundado a partir das reivindicações do movimento feminista brasileiro e internacional” (BANDEIRA, 2014, p. 449). Este campo desenvolveu na medida em que desconstruía elementos “naturais” das relações de gênero, da inferiorização da mulher e subordinação nas relações sociais entre homens e mulheres. Lima et al (2016, p. 140) entendem que este tipo de violência “tem raízes na discriminação, na visão de que a mulher é frágil e submissa ao homem”.

Por outro lado, Heleieth Saffioti e Suely Almeida (1995) entendem como mais adequado o uso do termo “violência de gênero” referindo-se à conceito mais amplo que “violência contra a mulher”, abrangendo crianças e adolescentes, também objetos da violência masculina, sendo constitutiva das relações de gênero no Brasil. Portanto, violência contra a mulher é uma das formas específicas de violência de gênero. Lourdes Bandeira (2014, p. 451) também segue este raciocínio, ao apontar que o termo violência de gênero remete à “ações violentas são produzidas em contextos e espaços relacionais” sobre a mulher, “tanto no âmbito privado-familiar como nos espaços de trabalho e públicos”.

Para Araújo (2008) as relações de poder se produzem e reproduzem no contexto da violência de gênero, como uma medida estrutural das relações sociais ampliadas “mediatizada pela ordem patriarcal, que delega aos homens o direito de dominar e controlar suas mulheres”

(ARAÚJO, 2008, s/p). Iris Young (1990, 2010, 2011) entende que a produção da violência de gênero, como parte das representações de gênero, engendra a base da estrutura social que oprime as mulheres e orienta mecanismos de segregação, hierarquização e oportunidades sociais que incidem sobre as vidas delas, produzindo e reproduzindo contextos opressores que privilegiam os homens.

Existem registros públicos de menção da violência contra a mulher desde 1950 no mundo, em nível internacional, a respeito das decorrências ocasionadas nas vítimas, a exemplo de vulnerabilidade social, estresse pós-traumático, depressão e suicídio (MICHAU *et al*, 2015). Igualmente, para White & Satyen (2015) este tipo de violência é caracterizado por um padrão de comportamento que pode envolver agressões físicas com o uso de armas ou não, assim como atos morais e sexuais contra a vítima e abusos psicológicos, financeiros e de proibição de convivência da mulher, cujo foco é o desenvolvimento de relação de dependência e controle. Neste sentido, podemos vislumbrar estas características no âmbito do tráfico de pessoas.

O Tráfico Internacional de Pessoas (TIP)³ é considerado um dos crimes associados à globalização de mercados amplificados nas últimas décadas entre 1990 e século XXI: enquanto processos tecnológicos permitiram negociações mais rápidas, tecnologias de comunicação estreitaram pessoas e territórios se tornaram menos “distantes”, o tráfico de pessoas também acompanhou este processo, tanto se refinando quanto às técnicas de aliciamento, quanto aos mecanismos de ocultação de suas ações.

O TIP não é questão recente, contudo, vem alcançando pautas jornalísticas globalmente quanto à sua periculosidade de criminosos e da morosidade nas esferas do judiciário⁴, ao vertiginoso aumento do número de casos⁵ que acaba por colocar países na esfera de atenção⁶, assim como quanto às suas redes de organizações criminosas⁷ que, inclusive, podem contar com autoridades do mundo da política e dos negócios⁸. Neste sentido, o TIP se apresenta como um crime de caráter transnacional, o qual, no entender de Freire (2017), Nucci (2015), Rodrigues

³ A partir deste ponto utilizaremos Tráfico Internacional de Pessoas (TIP) e Tráfico de Pessoas (TP) como sinônimos para o mesmo fato, sendo que o primeiro tem caráter internacional e envolve migração e o segundo é interno ao território doméstico de um país. Quando pertinente, delimitaremos territorialmente.

⁴ Disponível em: <<https://www.unoentrierios.com.ar/policiales/una-decada-juicios-y-27-condenas-explotacion-sexual-rios-n2595134.html>>. Acesso em: 6 jul. 2020..

⁵ Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2020/jan/07/thailand-hit-by-record-number-of-human-trafficking-cases>>. Acesso em: 6 jul. 2020..

⁶ Disponível em: <<https://www.scmp.com/news/hong-kong/law-and-crime/article/3090717/us-and-hong-kong-embroiled-human-trafficking-row-after>>. Acesso em: 6 jul. 2020..

⁷ Disponível em: <<https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/06/10/operacao-da-pf-para-desarticular-organizacao-de-trafico-internacional-de-droga-e-realizada-na-bahia-e-goias.ghtml>>. Acesso em: 6 jul. 2020..

⁸ Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/07/05/us/politics/prince-andrew-jeffrey-epstein.html>>. Acesso em: 6 jul. 2020..

(2013) e Smith (2017), demanda cooperação internacional, por enfrentar diferentes jurisdições externas.

Concomitantemente, o TIP concebe questões em duas frentes: 1) o debate teórico que envolve prostituição, exploração sexual e a neutralidade de gênero nas abordagens do problema; 2) o desenvolvimento normativo de proposições teóricas e práticas acerca da conciliação entre normas gerais no âmbito do Direito Internacional e sua aplicação, posterior, pelas nações em ambiente doméstico. Os dois confrontos teóricos têm como norte os conflitos acerca das dimensões entre autonomia *versus* submissão (no aspecto do corpo e seu caráter de “propriedade”) e soberania estatal *versus* cooperação internacional (na legislação de combate a este tipo de crime).

Há literatura que entende o corpo como forma de performance e manifestação de identidades, sujeitos, consciência e autonomia de si (BUTLER, 1999; CONNELL, 2016). No TIP o que está em jogo é o corpo da pessoa traficada, contudo, o “corpo” aqui apresentado é a partir de uma *commoditização* (BENHABIB, 1986, 1992; PHILLIPS, 2013) que é fetichizada em uma dimensão de relação de poder e opressão (YOUNG, 1993, 1997) que transversa em caráter argumentativo com a dimensão liberal da autonomia e liberdade (DAVIDSON, 1998) e a subjugação de corpos (DWORKIN, 1974, 1993; MACKINNON, 1993, 2005). É possível, observar, assim, que existe dimensão de Justiça de Gênero no TIP.

Por outro lado, no contexto do TIP aparece a prostituição no limiar entre o pleno exercício de um trabalho como outro qualquer que demanda regularização, quando realizado de forma consciente e livre entre adultos (NUCCI, 2015; RODRIGUES, 2013). Tal abordagem é criticada por entender esta autonomia e consentimento como plenos, sem considerar os consentimentos viciados por contextos socioeconômicos e político-institucionais que venham a limitar o poder de decisão de pessoas (VAN DIJCK, 2005).

Nancy Fraser (1997, 2013) advoga que não se trata mais de discutir consentimento ou não, já que, dentro do contexto neoliberal em que o consentimento já não se manifesta conscientemente. O que há de ser objeto de compreensão e mudança social é o contexto que força pessoas à “escolherem” as atividades sexuais como forma de trabalho. Catharine Mackinnon (1993, 2005) nos provoca ao questionar: se a escolha é livre, por que existem mais mulheres do que homens na prostituição ou exploração sexual? Sheila Jeffreys (1998) responde destacando a existência de uma fetichização dentro da prostituição e demais atividades sexuais, que limita a compreensão da prostituição como uma “escolha” condicionada por contextos que violam a livre tomada de decisão das pessoas. Tal interpretação é corroborada por McGarry e

Fitzgerald (2019), ao entenderem que toda política abolicionista da prostituição deve considerar quem a está exercendo por livre vontade e sem coerção.

Consideremos ainda que o contexto do TIP evoca das dimensões dos *push* e *pull factors*. Silvia Scarpa (2008) entende que os *push factors* e *pull factors* no tráfico se articulam às dimensões institucionais, jurídicas e sociais que tornam o tráfico uma modalidade rentável, tendo em vista que os arranjos associados produzem impactos na facilidade ou prejuízo nas ações de grupos criminosos. Os *pull factors* geralmente se orienta às condições que atraem as vítimas do tráfico em uma possível migração ao destino atrativo. Do outro lado, temos os *push factors*, compreendidos pelas dimensões diretamente associadas aos contextos aos quais a vítima se relaciona (SCARPA, 2008). Como exemplos, podemos ter pobreza, miséria, falta de oportunidades, desigualdades das mais diversas dimensões.

Igualmente, o TIP se faz presente na Agenda Global “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (ODS), assinada em setembro de 2015 e intermediada pela Organização das Nações Unidas (ONU), no âmbito do ODS nº 5, a saber, “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”⁹. Uma das metas específicas referentes ao TIP é a 5.2 que delimita “Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos”. Assim, a temática do TIP, no que se refere ao tráfico de mulheres, está incorporado nas dimensões da Agenda 2030, como um aporte ao desenvolvimento de ações para o combate e criação de oportunidades para as vítimas traficadas. Destacamos que o Brasil possui uma Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico com ações direcionadas para o tráfico de mulheres.

Não obstante, a conjuntura do TIP envolve dimensão de disputa política entre Direitos Humanos e soberania estatal em processos sociopolíticos e histórico-institucionais atrelados às especificidades locais reivindicadas como de reconhecimento frente às normas de direitos internacionais. Tal processo vem se acirrando, como indicado por Seyla Benhabib (2009, 2008, 2007) e Martha Nussbaum (2000a, 1998, 1997), via fortalecimento da influência de organismos internacionais a partir das Nações Unidas e do desenvolvimento de concepções políticas e práticas de Direitos Humanos em seu caráter universalista.

Considera-se, inclusive, que o TIP vem sendo debatido a partir da lógica dos Direitos Humanos em concepção de uma justiça global, de caráter cosmopolita, que considere as

⁹ O ODS nº 5 possui seis eixos de atuação: 1) discriminação; 2) violência; 3) práticas nocivas; 4) assistência e trabalho doméstico; 5) igualdade de oportunidades; 6) saúde e direitos reprodutivos. Dentro destes seis eixos, o ODS5 ainda possui três ações multidimensionais e que perpassam os mesmos: 1) direito iguais; 2) tecnologia; e 3) legislação.

dimensões generificadas em que atores públicos e privados se organizam em bases capitalistas (FRASER, 1997, 2013) delimitadoras de estruturas de opressão de mulheres (YOUNG, 1990, 2011). Aqui, se mesclam as tentativas de normas gerais de direitos humanos frente ao tráfico que encontram perspectivas culturais e históricas de sociedades onde mulheres se situam em posições subalternas, o que dificulta acordo global. Portanto, faz-se necessário, por intermédio desta pesquisa, analisar como o TIP se orienta, normativa e teoricamente, neste entrelaçar em disputa, nas políticas públicas brasileiras e em suas orientações na lógica internacional.

Assim, nos compele considerar, primeiramente, uma concepção sociológica e jurídica dos fatos que circundam neste fenômeno. Em especial, considerar o TIP como mecanismo de persuasão, coerção e manipulação, as condições socioeconômicas e político-institucionais das potenciais vítimas a serem traficadas. Há de ser considerado, igualmente, as livres manifestações voluntárias de busca de melhores condições de vida sem estes fatores anteriormente descritos. Ao mesmo tempo, consideraremos quais os status jurídico-civil em que a vítima se encontra quando do momento em que é traficada. Do mesmo modo, considerar um adequado status da pessoa vitimada também abrange concepções sociais e jurídicas a serem analisadas em termos de proteção e cuidado.

Há ainda a própria concepção do tráfico em si, a partir de sua conjugação criminal com a prostituição. Ou seja, em que medida estes dois fenômenos – TIP para fins de exploração sexual e prostituição – se aproximam e se distanciam nas concepções de prevenção, proteção e persecução nas bases jurídicas e sociológicas do planejamento de combate instituído por uma nação. Um ponto específico, em termos internacionais, se dá na dimensão de agência e autonomia que orientam as questões do TIP na busca por Direitos. As pessoas traficadas geralmente padecem de um status jurídico-civil fraco no qual não possuem direitos, ao mesmo tempo em que estão fragilizadas e necessitam de amparo. Logo, deve-se considerar as medidas instituídas objetivando permitir algum tipo de vínculo político à comunidade local para que as vítimas traficadas possuam o mínimo de Direitos.

Outra dimensão crítica está no “antes e depois” de se pensar o tráfico de pessoas em termos de motivações. Martha Nussbaum e sua Abordagem das Capacidades pode auxiliar, por permitir uma análise acerca de quais as bases que países vêm desenvolvendo em termos de melhoria das condições de exercício de capacidades como direitos, sobretudo das mulheres, considerando os termos do TIP que mais podem servir de chamariz a este fenômeno. Ainda, nesta seara dos direitos, devemos indagar a justificação da Justiça de Gênero desenvolvida em termos globais, quando se tem um fenômeno global com implicações localizadas em rede. Seyla Benhabib pode ajudar-nos nesta última indagação, considerando que uma das maiores

dificuldades do TIP é considerar a vítima, geralmente uma mulher, como de fato uma vítima, quando esse fenômeno envolve exploração sexual, por conta das dificuldades de se observar a exploração sexual de uma mulher como um ferimento aos Direitos Humanos, muitas vezes pela concepção de “posse” do corpo das mulheres.

Como então solucionar estes problemas? Como especificamente o Brasil se posiciona, conceitual em seus planejamentos e programas, assim como normativamente, em sua capacidade de articulação interna e externa, no sistema de cooperação internacional de direitos humanos? As ações e políticas brasileiras dão conta? São capazes de instituir uma Justiça de Gênero que possa romper com dimensões estruturantes do TIP? São capazes de constituir bases legais que amparem vítimas e punam as redes de organizações criminosas? Como o Brasil se posiciona, quando sua Justiça de Gênero acaba por conflitar com outras nações? Estas indagações nortearam as respostas ao problema e ao objetivo desta pesquisa.

1.1 Objetivos

Na criação dos objetivos da presente pesquisa, temos como pano de fundo o diálogo entre a Justiça Global e a Justiça de gênero, a partir das propostas de Martha Nussbaum (considerando os *push factors*) em elementos como a Justiça das capacidades, foco na dimensão socioeconômica e institucional no desenvolvimento de plenas capacidades das mulheres, assim como de Seyla Benhabib (agregando os *pull factors*) situados em sua Justiça política com foco na dimensão legalista e jurídica das condições igualitárias de sujeitos jurídicos e seu Cosmopolitanismo jurídico.

O objetivo geral desta pesquisa, portanto, é compreender como se desenvolvem as concepções aplicadas à Justiça de Gênero no enquadramento do TIP pelo Brasil e suas respostas, em nível doméstico, para alcançar os pactos internacionais comprometidos internacionais e nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS nº 5º) em uma concepção crítica no que se refere ao tráfico de mulheres.

Este diálogo, inclusive, orienta a tentativa da ONU em criar estratégias de combate e organização de direito internacional frente ao tráfico de mulheres, seja com ações para melhorar as condições de vida nos territórios de origem, seja o de criar convenções internacionais para equilibrar direitos e perspectivas de vida globalmente, ou seja, articula os *push* e *pull factors*. A ONU tenta articular, doravante, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e sua orientação subnacional como parte dessas estratégias. Portanto, nos colocamos no confronto

que permeia a construção de concepção de teoria crítica da justiça na ótica das estruturas de opressão, desafiando mecanismos de justiça no âmbito do TIP.

Assim nos defrontamos entre perspectivas de uma teoria da justiça global sem viés fronteiriço ético, via aporte moral, com base na paridade de participação que incida em diferentes contextos sociais, culturais e locais e, igualmente, em combinações de capacidades. De outro, uma justiça cosmopolita no âmbito de considerar elementos cívicos e de entendimento comum que permita situar sociedade global que respeite pela tolerância, considerando o princípio de direitos que delimite concepção de direito parte de uma agenda política.

Do mesmo modo, temos como *problema de pesquisa*: como se desenvolvem as concepções aplicadas à Justiça de Gênero no enquadramento do TIP pelo Brasil e suas respostas, em nível doméstico, para alcançar os pactos internacionais comprometidos internacionais e nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS nº 5º) em uma concepção crítica no que se refere ao tráfico de mulheres? Algumas questões gerais se apresentam.

Como equacionar concepções equilibradas, sociológica e juridicamente, no âmbito do TIP, em que uma posição não se sobreponha à outra, impedindo concepções críticas à um fenômeno complexo e multifacetado? Neste aspecto, como tratar dicotomias entre TIP para fins de exploração sexual e a prostituição voluntária desenvolvidas pelo Brasil, quando posições antagônicas entre defesas à separação das duas conjunturas encontram conflitos com defesas abolicionistas que almejam agregar estas conjunturas?

Em outro prisma, como desenvolver e articular as dimensões do status da vítima traficada em termos de direitos políticos e jurídicos que permitam proteção e não criem conflitos com elementos normativos locais? Considerando esta base, como se desenvolvem a articulação entre o TIP como um negócio estruturado nas vulnerabilidades socioeconômicas e político-institucionais, quando o TIP se apresenta como o crime capilarizado e em células que aproveitam brechas institucionais? Ao mesmo tempo, como se articulam as concepções de enfrentamento ao TIP e as reivindicações culturais que fragilizam elementos presentes no TIP? E, por fim, em que medida tais questionamentos são propriamente válidos ou não? (pois, como veremos, mais à frente, há confrontos na literatura acerca do próprio TIP).

Neste contexto, elencamos como objetivos específicos basicamente dois. Primeiro, indagar aderências e divergências do sistema brasileiro de enfrentamento ao tráfico de pessoas a partir de lógica de direitos humanos de caráter de justiça global à luz das disputas da justiça de gênero. Em segundo, compreender as concepções de gênero em disputa nesse sistema em uma concepção crítica da Justiça para alcance dos Direitos previstos nos acordos assinados.

1.2 Hipóteses

Esta pesquisa tem quatro hipóteses orientadoras para o trabalho e que são testadas no último capítulo. Partimos da proposta de análise da Justiça de Gênero no âmbito das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres pelo Brasil. Temos como parâmetros as políticas públicas associadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável na Agenda 2030 brasileira. Consideremos a seguinte premissa:

As ações políticas no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil envolvem percepção teórica e prática de justiça de gênero.

Ou seja, o sentido de “justiça” aqui empregado delimita um critério no qual há uma forma de tratamento que baliza um ato interpretativo, seja ele no sentido negativo (negação da justiça e percepção de desigualdade como natural), seja no sentido positivo (afirmação da justiça e percepção da desigualdade como fabricada e necessária a ser eliminada), logo, partimos de mais duas premissas:

1. Justiça como fundamentos relacionais e critérios de equidade, igualdade e desigualdades;
2. Gênero em perspectiva relacional de papéis, percepções, práticas e normas.

A partir destes três elementos, entendemos que *existe* justiça de gênero empregada nas concepções de combate ao TIP por construir questões a partir de posicionamentos e relações de gênero, sobretudo, a vulnerabilidade de mulheres para com homens. Neste sentido, a hipótese nula, a qual não pretendemos encontrar na realidade do estudo (pois as premissas do estudo a eliminaria), afirma:

H0: não há delimitação de justiça de gênero presente nas ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, de modo que não se observa justiça de gênero na concepção de afirmação de igualdade ou da desigualdade;

Por outro lado, a partir do enfrentamento ao TIP pelas lógicas de Justiça em Martha Nussbaum e Seyla Benhabib, compreendemos que cada uma das autoras evoca uma dimensão de Justiça muito próximas às ideias imbuídas na delimitação dos *push* e *pull factors*, respectivamente. Enquanto Nussbaum pondera acerca das capacidades das mulheres em seus projetos de vida e que impactem em seu potencial, os *push factors* evocam justamente o sentido de que perspectivas de vida do espaço de origem estimulam as vítimas a saírem de seus

territórios e estarem mais vulneráveis ao tráfico. Do outro lado, Benhabid aponta que a igualdade formal e material, assim como igualdade política e jurídica são aspectos que precisam orientar concepções de tratamento justo e concepções de sujeitos de direitos, o que é justamente a proposta dos *pull factors*, uma percepção de que o território de destino é mais justo, com melhores oportunidades e que trataria as pessoas com devida igualdade (em especial as mulheres), o que estimula como um chamariz para tentativas de migração e tráfico. Portanto, temos duas hipóteses, cada uma destacando uma ênfase:

H1: há delimitação de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil pela lógica dos *push factors*. Foco em políticas públicas de trabalho, renda, escolaridade, saúde, mobilidade e potencialidade das mulheres.

H2: há demarcação de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil pela lógica dos *pull factors*; Foco em políticas públicas para igualdade jurídica formal-substantiva, acesso e usufruto de recursos públicos à luz dos consensos e acordos internacionais.

Por fim, a construção política de uma Justiça de Gênero considera que ações de enfrentamento ao TIP com foco nas mulheres não pode se furtar a direcionamentos em uma ou outra concepção. Focar nos *push factors* não necessariamente implica um esforço coordenado internacionalmente para um crime que é transnacional, ao passo em que essa ação pode indicar interpretações de que a migração é negativa e toda pessoa do território de origem advém de localidade problemática ou que trate desigualmente homens e mulheres. Por outro, focar nos *pull factors* não implica que os países adotarão mecanismos que melhorem de fato as vidas das mulheres internamente, com políticas públicas capazes de mudança social, pois como o foco é uma lógica global, não existiriam pressões para ação interna. Nesta proposta, uma quarta hipótese tem como objetivo averiguar se as bases de enfrentamento procuram articular as duas concepções concomitantes:

H3: há delimitação de enfrentamento pela lógica dos *push e pull factors* no Brasil; Foco em ações coordenadas internamente para igualdade formal e material à luz dos direitos humanos, com possibilidade real de melhoria das capacidades e condições de vida das mulheres junto à articulação internacional em redes para colaboração de projetos para políticas.

1.3 Métodos

Esta pesquisa se classifica como de natureza aplicada e se orienta pela abordagem quali-quantitativa. Partimos de objetivo explicativo. Quanto aos procedimentos, temos o suporte de pesquisa bibliográfica, documental e empírica por intermédio de bancos de dados, documentos,

dados públicos, dentre outras fontes de informação e tratamento de dados. As principais referências metodológicas são contidas em Richardson et al (2007).

Em termos procedimentais à coleta de dados articulamos as estatísticas oficiais publicadas por órgãos públicos para cotejar bases e construir análises a respeito dos marcadores sociais envolvidos no tráfico. O sentido é tornar a análise complexa considerando que determinantes de violência são processos sociais envolvidos nas relações humanas. Neste ponto, o uso de softwares a exemplo do Iramuteq para estas análises foi fundamental para a construção do capítulo quatro, demonstrando as redes e “teias” das legislações e normativas.

Entre os principais bancos de dados estão os sites do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (<https://odsbrasil.gov.br>), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (<https://www.ipea.gov.br/ods/index.html>), o Monitora87 (<https://www.monitora87.org/>) e o Ministério da Justiça (<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/conatrap>) que permitiram acesso, respectivamente, ao andamento métrico dos ODS, os principais programas premiados, a execução da avaliação do III PNETP e os principais documentos brasileiros de enfrentamento ao TP.

Em seguida, utilizamos duas técnicas para tratar os dados. A primeira envolve a “Análise de Similitude” (ZOBOLI & SCHVEITZER, 2013) com auxílio do software IRAMUTEQ¹⁰ para criar árvores de similitude no capítulo quatro com o objetivo de compreender a organização da estrutura das leis e programas, assim como relatos de entrevistados, identificando a concorrência de um contíguo de palavras e suas forças de conexões. Não obstante, aplicamos a “Análise de Conteúdo”, com base em Bardin (1977), com o intuito de categorizar interpretações em leis, programas e projetos ao longo dos capítulos quatro, cinco e seis. Sintetizamos o raciocínio no capítulo sete.

¹⁰ *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*. Ver em <http://iramuteq.org>.

2 ENTRE POLÍTICAS DE JUSTIÇA GLOBAL E A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES¹¹

Esta seção tem como objetivo ponderar abordagem analítica no contexto de uma justiça global em contraponto (ou aproximações, melhor dizendo) com a abordagem das capacidades. Partimos, à luz de concepções políticas de Direitos, argumentar pela direção de confluência das abordagens quando delimitadas por concepções em defesa do direito a ter direitos – em parte, isso é desenvolvido ao final, quando se congregam as duas autoras expoentes, Seyla Benhabib e Martha Nussbaum.

Pensar uma articulação entre perspectivas universais localizadas do pleno exercício das capacidades à luz de um processo jusgenerativo do direito a ter direitos sem relacionar, de início, com uma temática carregada de concepções morais e valoradas politicamente como o tráfico de pessoas, envolve afastar uma das teias mais tensas do tema. Desta forma, partimos de concepções abstratas para, ao final, ponderar a questão do tráfico de pessoas.

A escolha pelas autoras advém das seguintes provocações. Em primeiro lugar, o campo da Teoria Política Feminista, em que dimensões normativas de justiça possam ser ponderadas situando a perspectiva de gênero – ainda mais a partir de duas autoras que não citam uma a outra diretamente mesmo tendo justiça e direitos como lentes analíticas. Em segundo, o objeto em si, pelo fato de que ambas as autoras não têm publicações ou analisam a temática do tráfico de pessoas (de modo rarefeito, Nussbaum rapidamente perpassa a prostituição). Em terceiro, pelas aproximações e distanciamentos, que na verdade, tangenciam perspectivas universais localizadas do direito a ter direito à realização de suas capacidades. Em quarto, por compor uma crítica distante do já condensado sistema moral-sexual pertinente ao tráfico de pessoas (realizado de modo conflituoso e não sem falhas na literatura pertinente). Por fim, pelo desafio que é ponderar linhas de raciocínio de autoras com objetos e campos próximos, mas que, ao longo de sua trajetória, não produziram debates (ou embates?).

O tráfico de pessoas, seja para fins de exploração sexual ou não, carrega marcadores sociais, tais como gênero, renda, vulnerabilidade social e demais contextos que situam componentes críticos que alocam pessoas em risco a serem traficadas. Nosso propósito é delimitar a **Justiça de Gênero** considerando o termo “gênero” na leitura de Raewyn Connell (2016), a qual entende as corporificações sociais em que corpos sexuais são posicionados

¹¹ A partir deste momento serão citados constantemente, termos como “tráfico de pessoas” e “tráfico internacional de pessoas”. Serão tratados como sinônimas, a não ser quando for necessário se referir a objetos distintos à luz de crimes, tipificação jurídica, relatórios ou normativas internacionais. Neste caso será evidenciada a diferença.

historicamente em que delimitamos como o tráfico de pessoas posiciona o gênero em termos de justiça. Acreditamos que este conceito é mais preciso que o de Judith Butler (1999) sobre performatividade, já que, em contexto de plena dominação e subjugação do tráfico, a performatividade não é escolha do traficante.

Carlos Cordourier-Real (2010) defende uma abordagem específica a respeito de obrigações transnacionais. A falta de esquema institucional que force obrigações torna a dimensão dos direitos mera boa ação. Ao mesmo tempo, o foco nas obrigações desloca a necessidade da existência de instituição de defesa dos direitos, uma vez que dá ciência do que os agentes devem fazer e, permite a remodelagem das instituições. Some-se à premissa acerca de que indivíduos compartilham princípios de Justiça e que salvaguardam o uso da razão e de agência.

Nesta conjuntura, Mathias Risse (2012) destaca que é necessário intermediar a justiça doméstica com a global, em uma proposta que trate dos motivos de justiça, cujas razões se aplicam a determinada população. Parte-se de princípios pluralistas de Justiça aplicáveis doméstica e globalmente, indo além dos deveres e obrigações dos Estados, abrangendo arranjos, justificção e escopo. Os motivos são condições em considerações nas quais os indivíduos estão no escopo dos princípios. Estes possuem premissas que entoam os princípios.

Para construir concepção de obrigações de Justiça a nível internacional, é preciso ter o sistema internacional como unidade moral, em que “existe uma esfera ética internacional a qual ergue direitos e deveres entre Estados soberanos não-contratuais” (CORDOURIER-REAL, 2010, p. 57). No pós-Westfaliano, emerge um esquema de deveres positivos (diferentemente na dinâmica Westfaliana, com deveres negativos) em o que prevalece é o de Justiça Social entre Estados.

Os princípios de Justiça não têm o mesmo escopo e alcance motivacional no internacionalismo, há comprometimento com peculiaridades normativas do Estado. Em termos redistributivos aplica princípios internamente e entre nações (RISSE, 2012). Por outro lado, a interdependência global é o ápice de “processo de integração social transnacional que derrete a ideia de autossuficiência dos Estados” e não se resume aos mecanismos simplórios de cooperação internacional. Trata-se de interdependência, capaz de produzir não apenas a cooperação, mas a solidariedade de caráter transnacional. Isso compõe “emergência de deveres positivos entre Estados sob as condições de interdependência mundial”, o que torna necessário “estabelecer as circunstâncias específicas nas quais os deveres de justiça social são justificados” (CORDOURIER-REAL, 2010, p. 76, 84-85).

As circunstâncias de Justiça se referem “às condições nas quais o conceito de justiça é evocado ao acesso de práticas sociais e instituições”. Em termos de Justiça Social, as circunstâncias podem permitir um guia ideal às políticas ou ideal com relevância política. Ainda, as circunstâncias “determinam a existência de escopo onde as obrigações ou princípios de justiça podem ser aplicáveis, mas não necessariamente seu conteúdo ou natureza” (CORDOURIER-REAL, 2010, p. 86, 89). Ainda que não derivem diretamente dos princípios relevantes socialmente à comunidade, podem ser premissas dos arranjos distributivos.

Nesta perspectiva, em que se conjuga uma sociedade constituída de partes interdependentes, a Justiça Social requereria uma estrutura institucional que interceda aos indivíduos uma reforma da capacidade de agência para com o propósito da equidade. Para Cordourier-Real (2010) a contemporaneidade do pós-Westfaliano desponta senso de solidariedade supranacional partida a interdependência internacional, a qual opera em escala global e provoca impactos em redes de comunicação transnacionais. Ainda, que conduz por uma lógica de senso consciente de comunidade em que se partilham interesses e vulnerabilidades.

Dentro da dimensão coercitiva do Estado, Risse (2012) entende que os princípios de Justiça devem ser adotados de forma que não exista alternativa razoável que não os adotar de fato. A outra dimensão, a ameaça pela coercitividade, também é necessária à justiça global em suas instituições. Neste aspecto, as dimensões à imediação legal e políticas do Estado capturam diretrizes do relacionamento entre o Estado e os cidadãos e sua profundidade que orientam as ameaças e a não voluntariedade. Estas articulam-se à reciprocidade do pertencimento a um Estado.

A globalização e a interdependência articulam o reconhecimento da solidariedade transnacional à uma outra noção de responsabilidades, que urge atuação de nações em questões políticas para com equidade relacionadas às dimensões de desigualdades e vulnerabilidades que sejam partilhados. Neste mecanismo se aplicam os princípios de Justiça por um esquema institucional não mais pensado unicamente em parâmetros domésticos e mescla ao internacional trazendo, conseqüentemente, dois níveis de deveres da Justiça, o nacional e o internacional.

Este mecanismo duplo orienta a Justiça Transnacional de Cordourier-Real (2010), na qual o autor advoga arranjos e deveres derivados a partir da solidariedade em vez da igualdade. Para este processo, o autor aponta os Estados como agentes primários de Justiça que se responsabilizam dever de Justiça Social, que é o dever de assistência. Os Estados ainda detêm forte influência no desenho de arranjos e políticas que interferem em termos de recursos e distribuição e atuam como agentes morais de Justiça Internacional, porque esta atuação pode

ser canalizada para base transnacional, reorganizando alcance e responsabilidades e impactando na interdependência.

Risse (2012) considera a humanidade partilhada como um motivo de justiça, que leva à uma percepção sobre direitos humanos, o qual geraria dever de assistência em construir instituições frente às desigualdades. A percepção contém uma linguagem de direitos humanos que entende abusos cometidos por aqueles em posição de autoridade com vistas à organização da sociedade. Desta forma, as capacidades partem de uma lista que cria uma base, esta que orientará direitos a partir do esquadro de uma humanidade em comum.

Os Estados são mutuamente vulneráveis aos efeitos da interdependência e a partir da atuação deliberada ou negligente, as decisões produzem efeitos alheios, o que suscita um olhar para além das fronteiras nacionais (CORDOURIER-REAL, 2010). As decorrências de vulnerabilidade constroem efeitos que colocam em xeque a responsabilidade derivada dos deveres positivos de Justiça, notadamente, o de assistência, evoca-se neste sentido, que os Estados se tornem moralmente responsáveis.

O sentido de uma Justiça Transnacional em que a solidariedade entre Estados se arranja por um dever de Justiça, o qual seria necessário incorporar novos tipos de normas de interdependência orgânica, as quais comporiam normas transnacionais. Estas ponderam “a necessidade por solidariedade e responsabilidades compartilhadas” que possam “efetivamente reconstituir [os Estados] eticamente como entidades propositivas e mutuamente dependentes” (CORDOURIER-REAL, 2010, p. 132).

Há de ser ressaltado que o contorno dos deveres de Justiça Social derivados por esta solidariedade orgânica não se confunde com uma “ajuda” no sentido de que esta orientaria medida opcional que relegaria a quem “ajuda” o ato de assistência como meramente discricionário. Neste sentido, o que se propõe é um dever moral de assistência como parte das normas transnacionais de Justiça Social e, sobretudo, um dever positivo que se preocupa com o bem-estar. Este, em si, está como uma preocupação posta em parâmetros de interdependência internacional para com várias esferas da vida.

Cordourier-Real (2010) difere o dever de assistência da assistência humanitária. Esta última geralmente associada ao cosmopolitanismo e, não necessariamente, de caráter positivo, pois se relacionaria à uma obrigação moral regida por deveres negativos de uma Justiça Internacional orientado de forma Westfaliana. Em resumo, uma ação facultativa que pouco constrói ações em nível internacional, diferente da assistência como um dever positivo em uma dinâmica transnacional. A questão posta é colocar as instituições globais como parte de uma estrutura transnacional de Justiça Social que articule os Estados como agentes morais

interdependentes pautados em responsabilidade e solidariedade como parte de deveres positivos de assistência.

A questão do tráfico internacional de pessoas delimita um sentido normativo em disputa em ao menos três bases: o crime, a vítima e as motivações que incidem no ato criminoso para com a vítima envolvida. Há de ser considerado que cada uma dessas bases tem sua normatividade em disputa. No caso da criminologia, o tráfico se orienta em perspectivas punitivistas ou processuais, em que a primeira foca na imputação criminal de uma tipificação e a segunda, os mecanismos persecutórios e cooperativos. No âmbito da vitimologia, são contrapostos basicamente duas interpretações, em que a primeira decorre da centralidade no atendimento à vítima ou a segunda na negligência da mesma. Na ordem motivacional se opera duas percepções também contrapostas, em que se observam as determinantes que atraem pessoas a serem vitimadas pelo tráfico e, do outro lado, aquilo que expulsa as pessoas de um determinado território e que observem o lugar de destino como capaz de corrigir os contextos discriminatórios ou opressivos que vivem em dado momento.

Se percebe, portanto, que o sentido de Justiça aplicado ao tráfico internacional de pessoas não pode ser lido a partir de um esquema monolítico ou que se reduza ao horizonte doméstico. Neste sentido, não se aplicam em sua totalidade, ao tráfico, as teorias da justiça que se orientem estritamente às sociedades fechadas, como em John Rawls (1971). São necessárias teorias que remetam aos contornos contraditórios e duais da complexidade que permeia o doméstico e o internacional, na medida em que se trata de um crime que utiliza as barreiras territoriais, geográficas, morais, políticas e socioeconômicas para prosperar e subtrair possibilidades de enfrentamento legal.

Todavia, a questão é evidentemente complexa quando se agrega a gramática moral que circunscreve o background da Justiça no tocante ao tráfico: se trata de um ato que objetifica as pessoas, fetichizando-as em mercadorias a serem consumidas por um desejo de posse do corpo de outrem. A fetichização assume duas frentes morais neste ponto: a que entende o corpo das pessoas como essencialmente desvalorizado e que, por conta disso, situa o tráfico como uma medida de máxima violação e outra que pondera acerca do que de fato é fetichizado e tornado mercadoria. Entendemos que a segunda frente moral é a que menos se observa no tocante dos estudos sobre o tráfico de pessoas. Assumir algum tipo de contorno que explique uma relação de transformação do corpo em mercadoria é assumir que ali decorrem gramáticas de reconhecimento profundas. Isso não significa que essa corrente *reduza a compreensão do tráfico de pessoas como um crime*, pelo contrário, trata-se de corrente que procura evidenciar

quais questões estão relacionadas com este ato e coloca-las à luz de lentes amplas sobre as questões de Justiça.

Neste sentido, partindo do axioma do tráfico como um ato que fetichiza e mercadoriza o corpo, convém analisar as determinantes estruturais que processam esta fetichização. Este ponto é necessário de ser ressaltando, considerando que o tráfico internacional de pessoas, desde a Convenção e, posteriormente, com o Protocolo de Palermo, respectivamente em 2000 e 2003, vem parcialmente modificando interpretações totais sobre o tráfico, permitindo (em parte) complexificar este fenômeno. Assim, o tráfico de pessoas não é ato isolado em sentido controlador de mulheres em uma cruzada moral como a que ocorreu no século XIX, assim como não parte de uma leitura romantizada de mulheres pobres do “Terceiro Mundo” totalmente desamparadas em busca de oportunidades nos países de “Primeiro Mundo”.

O tráfico internacional de pessoas entoa um refinamento que precisa ser destrinchado em seus componentes que envolvem, de fato, desigualdades em todas as esferas de vida, os quais sobrecarregam sofrimentos e na redução da capacidade de agência (em especial, de mulheres, as mais afetadas pelas desigualdades). Ao mesmo tempo, a dialogicidade entre expectativas internacionais e experiências domésticas, em termos de esferas de justiça nos mais variados campos, incitam leituras que atraem ou expulsam indivíduos no fomento migratório. Por fim, há de ser considerado o sentido moralizante intrínseco ao tráfico, notadamente, em sua modalidade sexual, quando contraposto (sem necessariamente com algum critério objetivo) com a prostituição.

Portanto, como destaca Rainer Forst (2010), os contextos de Justiça devem fazer parte das dimensões de socialização dos indivíduos em suas construções de planos de vida e alcance. O tráfico de pessoas, enquanto sentido de estrutura criminológica, tem ciência disso. Portanto, as ações de combate a este crime vêm sofrendo mudanças profundas em alguns elementos e em outros, nem tanto. Esta interpretação vem, aos poucos, sendo objeto de construção normativa do alcance político de ações cooperativas em âmbito doméstico e internacional, onde a Justiça é uma questão de obrigação social evidenciando a reciprocidade, nos termos de Otfried Höffe (1995).

É, neste sentido, que defendemos uma leitura não monolítica, aplicado às sociedades “reais”, que agreguem os contextos de justiça em que formas de reconhecimento são disputadas em gramáticas morais, ou seja, formas de linguagem, apreensão, codificação e interpretação de elementos morais que organizam atos de fala, comportamento e expectativas de indivíduos como sujeitos sociais e morais (HONNETH, 2000). O tráfico internacional de pessoas é envolvido em uma densa gramática moral que observa as violações das relações de

reconhecimento pelo desrespeito, em que a integridade do indivíduo e sua percepção de si são indeterminadas, construindo seres sociais de relações de desigualdade. Esta quebra causa o que Axel Honneth (2000, 1995) denomina por sofrimento por indeterminação, onde não há reconhecimento intersubjetivo e capacidade de desenvolvimento autônomo entre indivíduos iguais.

A questão é que este sofrimento de indeterminação pode ser causado pela própria incompreensão do tráfico de pessoas em si em relação ao crime, à vítima e às motivações nas políticas públicas estruturas pelos Estados com vistas ao fenômeno. Quando elencamos a gramática moral e a necessidade do refinamento do tráfico em seus termos de desigualdades, expectativas internacionais e experiências domésticas, além do seu sentido moralizante, podemos perceber que, na proposta de um combate à um crime, é possível a existência de outras violações ou indeterminações que impactem na capacidade de agência das pessoas ou em seu reconhecimento como sujeitos de igual valor moral. Algumas destas questões serão tratadas a seguir.

2.1 Ponderações sobre Direitos Humanos no Tráfico Internacional de Pessoas

Charles Beitz (2001) destaca que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1949 coloca a temática dos Direitos Humanos como central no debate internacional, em especial, cumprindo o papel de padrão moral e ação política, mais visível em relação à preocupação sobre violações de direitos humanos. Há, ainda, o reconhecimento de seu papel público para além das relações intergovernamentais, alcançando ações de movimentos sociais e organizações não-governamentais no monitoramento, denúncia e lobby em níveis doméstico e internacional. Não obstante, “a doutrina dos direitos humanos é a articulação da moralidade pública da política mundial acerca da ideia de que cada pessoa é sujeito de importância global” (BEITZ, 2009).

Para o autor, os Direitos Humanos padecem de dois problemas básicos: 1) a elaboração de práticas internacionais; 2) que seu discurso evoque rompimento com ceticismo. Este ceticismo se dá em três formas: 1) mensuração; 2) variação interpretativa; 3) fundamentação da “humanidade” em seu caráter universal. De tal modo, a linguagem dos direitos está em voga, e ela tem sentido de Direitos Humanos. Ainda assim, a DUDH é uma carta de direitos, já que não

há caráter vinculante nem obrigatório¹², contudo, uma “cultura dos direitos humanos” paira internacionalmente.

Há resistências em termos de “ocidentalização” e paroquialismo constantes na dimensão dos Direitos Humanos, até mesmo um imperialismo pós-colonial. Estas críticas se desenvolvem, para Beitz (2001), em torno de duas concepções de direitos humanos: 1) a que entende os direitos humanos como medida de alcance de visões sobre justiça social ou legitimação política em relação às culturas mundiais, se apresentando como neutras; 2) a que entende os direitos humanos como determinadas concepções sobre justiça social ou legitimação política. Chandra Mohanty (2003b) segue a primeira posição, entendendo a necessidade de desconstrução pela crítica anticapitalista que elimine as fronteiras subalternizantes entre culturas, povos e conhecimentos nas concepções de direitos e direitos humanos. Um debate se ascende na questão das minorias e visão imperialista.

Jeremy Waldron considera as culturas minoritárias como Direitos Humanos, uma vez que se pauta à não discriminação, ao mesmo tempo em que situa a questão da tolerância em uma teoria “fina” do Bem, ou seja, um esquema que contextualize escolha e agência, deixando as escolhas à cargo dos indivíduos. Assim, o Bem entra na teoria da Justiça e aponta seus contextos de liberdades, direitos e linhas de vida (WALDRON, 1992). Neste ponto, o autor faz críticas à posição cosmopolita, que delimitaria a cultura global e afastaria as vinculações dos indivíduos, chamando esta posição de “isolamento cosmopolita”. O conceito chave de Waldron é a interdependência¹³. Como será percebido mais à frente, este “isolamento” não se sustenta.

O surgimento da concepção dos direitos humanos remonta ao fim da Segunda Guerra Mundial em contexto que os definem como padrões partidários que reúnem escopo de determinados direitos, altamente ambíguo e conflituosos na relação local/global (BEITZ, 2001). Nesta conjunção, surge a distinção entre Direitos Humanos no Direito internacional e Direitos Humanos como direitos básicos. Ainda assim, a questão do paroquialismo se choca com a relação autonomia/legitimação no âmbito da possibilidade de intervenção em um Estado que viole direitos humanos. Beitz (2009) aponta um modelo em dois níveis que considera uma divisão do trabalho na responsabilização internacional dos Direitos Humanos: o primeiro

¹² Por caráter vinculante e obrigatório, poderíamos indicar que os países que ratificam a Declaração apontam seus termos em suas constituições ou bases legais para cumprimento dos preceitos indicados. O sentido vinculante e obrigatório, portanto, implicaria a incorporação ou constitucional ou legal às legislações em plano doméstico. Como a DUDH não prevê esse processo, trata-se de uma carta de direitos que denota mais proposição à uma “cultura de direitos”.

¹³ Para Waldron, os seres humanos vivem em interdependência econômica, moral e política, já que, a partir da lógica aristotélica evocada, os seres humanos são políticos, falantes e sociáveis, que vivem em dependência mútua, que compartilham contextos e a dinâmica de viver em conjunto, logo, em ligações e associações.

compõe as nações que devem respeitar e proteger os direitos e a comunidade internacional; e o segundo, que compõe as nações que atuam como agentes garantidores dessas responsabilidades.

Uma concepção de direitos humanos satisfatória deve estar adequada ao papel público da necessidade dos mesmos em nível internacional, cujos propósitos políticos é forma *background* sobre o caráter do ambiente internacional e construir interpretação dos direitos humanos como comum em termos de “princípios para assuntos internacionais que possam ser aceitos por pessoas razoáveis que empreendam concepções de boa vida razoáveis” (BEITZ, 2001, p. 276). Uma doutrina de direitos humanos deve cumprir três papéis, para Beitz, na prática internacional contemporânea: 1) limitar as constituições de Estados e as regras de organizações internacionais; 2) descrever objetivos à todas as sociedades para com o desenvolvimento aplicável; 3) delimitar ceticismo político que reorganiza atores e processos.

Waldron (2000, p. 228) entende o ideal utópico político cosmopolita como “substantivo ideal de uma polis em escala mundial, e não regional, territorialmente limitada em Estados”. A plausibilidade do termo tem como base Immanuel Kant, que deriva em cultura e em direitos, por estarem ligados na relação entre cultura e identidade. Assim, um direito cosmopolita demanda comportamentos específicos na política interna, em que se arranjam preferências culturais não-negociáveis. A princípio, é o que Mohanty (2003b) se refere à necessidade de rompimento com visões que desrespeitam estes vínculos não-negociáveis, os quais também devem passar por uma crítica a respeito de seus fundamentos.

A cultura cosmopolita parte da ideia de que a essência de uma cultura não consiste necessariamente em sua distinção, mas em sua constituição de virtude em seu lugar e em modo de vida compartilhado. São formas de vida que demandam autoconsciência. Assim, se existem normas e práticas que constituem modos de vida e são significativos, os indivíduos incorporarão de um jeito que pode não levar à abertura à outras culturas. Neste aspecto, diz Waldron (2000), o direito cosmopolita impõe certa disciplina jurídica na política pautada na diversidade, desacordos e regra da lei, conjugando responsabilidade cívica do respeito às culturas e vinculações das pessoas.

Samuel Scheffler destaca que as duas posições mais expressivas do cosmopolitanismo ao fim do século XX pairavam entre uma doutrina de justiça e outra sobre cultura e o *self*, sendo que ambos não são excludentes, apesar de uma ou outra ter preponderância¹⁴. A distinção se dá

¹⁴ O cosmopolita da justiça entende as normas de justiça como governantes das relações de todos os seres humanos. Já os cosmopolitas da cultura, a ideia da cidadania mundial observa o desenvolvimento das pessoas pela criação de identidades idiossincráticas de fontes culturais heterogêneas. Contudo, aponta Scheffler (1999), que há ambiguidade variante das duas posições, a qual aponta entender o status normativo dos relacionamentos e filiações na totalidade de se ser um cidadão do mundo. Duas posições variam da ambiguidade: uma entende

pelo que cada uma se opõe. Para o autor, enquanto que a posição da justiça rejeita princípios restritivos à concepção adequada de justiça, a posição de cultura e self rejeita a associação política de um indivíduo como delimitador da agência humana (SCHEFFLER, 1999). Apesar das diferenças, ambos orientam uma comunidade mundial de seres humanos.

Para o autor, existiria um dilema em Martha Nussbaum, que perpassa posições nos Direitos Humanos e sua relação internacional: na justificação das vinculações particulares estar-se-ia atuando em termos de realização para com humanidade ou supondo que as mesmas são mais valorizadas que as de outros? É um dilema porquanto não há como supor a todos como de igual valor quando se insiste em se ter vinculação que demanda devoção à essas pessoas. Em resumo: há um preço a pagar pela afirmação de vínculos localizados em relação à afirmação de uma vinculação global. Scheffler (1999, p. 264) ainda pondera que “o compromisso com igual valor das pessoas é incompatível com o reconhecimento de responsabilidades especiais destinadas aos membros de uma comunidade”. Assim, o cosmopolitanismo moderado se enfraqueceria. E uma justiça global requereria justificação ampliada.

Contudo, isso não significa que este cosmopolitanismo se esvaziaria ou se tornaria impossível de realização, tendo em vista a necessidade de se considerar a quais responsabilidades especiais de vinculação estamos nos referindo.

Partindo de Nussbaum (2006, 2003, 2002b, 2001, 2000a, 2000b), se são responsabilidades a respeito de combate às dimensões de desigualdades que interfiram nas capacidades das pessoas em ter uma vida digna, plena, cujas capacidades sejam colocadas sem restrições morais, estas responsabilidades seriam válidas.

Partindo de Seyla Benhabib (2009, 2008, 2007a, 2007c, 2005, 2002a), se são responsabilidades para com respeito à instituição de igualdade político-civil entre cidadãos, independentemente de critérios atribuíveis ao seu pertencimento político, em termos de igualdade em cidadania, estas responsabilidades seriam igualmente válidas. Para ambas, qualquer responsabilidade especial de vinculação que fira a integralidade de seus membros em relação local, prejudica qualquer compatibilidade com instauração de responsabilidades cosmopolitas.

Não obstante, a questão da responsabilidade para com minorias assume contornos ainda polêmicos na teoria política feminista, sobretudo a respeito da discussão do multiculturalismo, como abordado a respeito da integração de minorias culturais, cujas bases possam vir a ferir a

necessária a vinculação como elemento definidor da base normativa cosmopolita e outra que entende não se ter necessidade da vinculação, mas exige posição ética para com outros.

integridade de seus membros, em especial, criando barreiras à igualdade das mulheres em relação aos homens (OKIN, 1999). Ao mesmo tempo, as questões globais assumem o contorno da crítica capitalista a respeito da hierarquização de nações, sua relação de dependência e subordinação, além do imperialismo em suas diversas manifestações, em especial, impedimento à recursos, tecnologia e bem-estar (FRASER, 2015). Ao mesmo tempo, as disputas políticas por reivindicação de direitos se mesclam às imediações culturais, reconhecimento político e direitos para apontar uma crítica à Justiça (YOUNG, 2011).

Susan Okin (1999) levanta a possibilidade de o multiculturalismo ser “ruim” para as mulheres, quando exigências associadas às vinculações particulares de minorias se chocariam com normas de igualdade de gênero. Este é um debate crítico nos Direitos Humanos relativos aos direitos das mulheres, quando a abordagem do multiculturalismo não conjuga as desvantagens entre homens e mulheres instituídas historicamente nas estruturas sociais e reproduzidas nestas obrigações especiais particulares. Okin (1999) ainda pondera que as esferas da vida pessoal, sexual e reprodutiva se chocam com normas do “direito pessoal” reivindicadas por grupos, portanto, a autora não observa os direitos de grupos como solução ao litígio. A questão, destarte, envolvida, traz as dimensões dos sujeitos de direitos, concepção de universalidade e justificação capazes de agregar status igual aos relacionados no contencioso reivindicatório.

O debate se aprofunda ao trazermos as relações do capitalismo global. Nancy Fraser (2015) observa que o esvaziamento de formas democráticas nas democracias liberais tem clara relação com o advento do capitalismo global financeirizado, que instituiu os mercados como instância soberana. Especificamente, para a autora, tem-se um processo em que o capitalismo cria ordem social que separa instituições de fenômenos sociais, em especial, a economia e a política, gerando duas crises: administrativa (que desestabiliza governos) e legitimação (frente opinião pública). Benhabib (2009, 2008, 2007a) já situava este processo em como as concepções de direitos foram transformados em mercadorias em lógica competitiva.

Iris Marion Young (2011) aproveita esta crítica para avaliar a inversão da responsabilidade moral, política e jurídica a respeito dos direitos no contexto de desigualdades sociais, onde os indivíduos são os responsáveis por suas condições de miserabilidade, pobreza e dependência por conta de seu próprio comportamento autodestrutivo. Para a autora, não apenas as reivindicações de direitos, mas a demanda por políticas sociais se distanciou da esfera pública de responsabilidade coletiva pública para a esfera privada individual, onde direitos e políticas são processo aquisitivo, assim, Política e Direito são dissociados.

Hannah Arendt (1979), percebe que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 não mais recorre a Deus nem aos costumes em sua fundamentação, mas à concepção de Homem, onde fundamentação e garantia das instituições criadas por eles evocam contexto de violação em algum momento. Neste sentido, os contornos do século XXI podem ter mudado de figura a partir destas breves indicações de Okin (1999), Fraser (2015), Mohanty (2003b) e Young (2015), a respeito de como a concepção do sujeito de direitos e os processos de justificação associados à uma base global de Direitos Humanos se defrontam com contextos de: 1) enfraquecimento, mas constante presença do Estado-Nação; 2) os litígios das obrigações especiais vinculantes dos grupos; 3) a globalização da pobreza e miséria; 4) as tentativas de instituições internacionais proporem “ordem global”.

Estes apontamentos preliminares situam algumas das questões que trataremos no próximo capítulo. No tocante ao tráfico internacional de pessoas, as práticas internacionais possuem distancia significativa de uma homogeneidade, ainda que com protocolos internacionais (tendo em vista que sua adesão não foi sem contestação e por ser passível de interpretações e aplicações internas diferenciadamente). Tal heterogeneidade evoca o claro ceticismo a respeito deste crime em termos dos quantitativos das vítimas, o conceito de vítima e a existência do próprio crime em larga escala no sentido global, tendo em vista o caráter obscurecido das atividades de tráfico. Estas duas limitações orientam uma problemática no tráfico de pessoas como problemas nos termos de Beitz (2009).

A ideia do tráfico de pessoas como impulsionado por países empobrecidos é parte do imaginário político-institucional e normativo, a respeito do entendimento básico para com “perfis” de vítimas. Esta é uma crítica que assola a literatura a respeito de possível etnocentrismo, notadamente, a partir das visões dos Estados Unidos e União Europeia (que possuem relatórios e base legal amplamente difundidas globalmente com influência), de que a “matéria-prima”¹⁵ do tráfico, ou seja, a vítima a ser explorada, é proveniente na maior parte, de países fragilizados econômica, social ou politicamente. Esta também é uma limitação da leitura do tráfico a respeito da Justiça trazida por Mohanty (2003a), onde não se tem crítica anticapitalista e que observe as fronteiras subalternizantes criadas politicamente.

Este é um debate que vai além-fronteiras acadêmicas ou conceituais, alcançando o escopo político de desenho dos instrumentos que regulam o sistema de prevenção, proteção e combate ao tráfico de pessoas. Do ponto de vista internacional, são contrapostas ações que

¹⁵ O uso do termo “matéria-prima” é proposital para demonstrar como a literatura, a partir de uma visão processual e mercadológica do tráfico de pessoas considera a vítima como uma “matéria-prima”. Ver Kara (2009) e Bernstein (2018).

evidenciam o alcance da força doméstica e responsabilidade do Estado, com forte atuação de fechamento de fronteiras e pouca atenção às vítimas, de forma a reduzir o tempo que migrantes ilegais ou vítimas do tráfico fiquem sob tutela do Estado – algumas destas ações reforçam o caráter cultural de menor abrangência do tráfico de pessoas por envolver questões de determinada sociedade. Do outro lado, temos ações que demonstram a necessidade de articulação internacional cooperativa, considerando o tráfico de pessoas de forma ramificada e com tentáculos mediado em redes de organizações criminosas em vários territórios, o que demanda homogeneidade legislativa, programática e vontade política – e, em especial, o reconhecimento de um crime que viola direitos básicos e interfere nas dimensões de Justiça. Estas duas limitações implicam na leitura de Scheffler (1999) destacada.

Por fim, uma questão tangencial ao tráfico de pessoas está em sua delimitação envolvendo globalização, soberania estatal e autoafirmação cultural. Tais aspectos costumam as leituras relativas à vítima, ao crime, ao processo de combate ao crime e a assistência à vítima. Não obstante o fato de mulheres que se deslocam de localidades fragilizadas serem percebidas como parte do “pecado original do tráfico”, isso decorre na forma do tratamento que terão enquanto “vítimas” e na qualidade da assistência provida – uma vez que são percebidas menos como vítimas do que como “coautoras” do crime, é notório que decorrerá no rebaixamento na qualidade de sujeito moral frente ao âmbito judicial e social. Tal percepção se fortalece na medida da evocação da autoafirmação cultural e soberania estatal em que construções histórico-culturais fazem parte de estrutura social e que delimitam ações nesta perspectiva não igualitária. Tal limite remonta à crítica do multiculturalismo em Okin (1999), tendo em vista que se defrontará na articulação internacional seja por protocolos ou convenções.

Assim, as questões relativas aos direitos, direitos humanos e seu reconhecimento em caráter global, engendram uma série de críticas a respeito da concepção política e moral do sujeito de direitos, assim como da própria base que sustenta sua reivindicação. Em seguida, estas reivindicações são objeto acerca de sua manifestação global em termos de apresentação e justificação. Esta, por consequência, assume disputas quanto ao caráter vinculante ou não em bases governamentais e de ação do Estado. Por fim, o alcance dos direitos ao Estado e em posterior transformação social também é parte de críticas a respeito de sua plausibilidade. Neste aspecto, procuramos trazer um diálogo entre Martha Nussbaum e Seyla Benhabib, para trazer algumas inquietações destas questões indicadas.

2.2 As apostas de Seyla Benhabib

Seyla Benhabib considera o paradoxo da igualdade e da diferença na modernidade ocidental como crítico à Teoria Política contemporânea. O sistema estatal Westfaliano¹⁶, apesar de enfraquecido, ainda subsistiria em um contexto onde as instituições que poderiam transcendê-lo ainda não estão plenas. Para a autora, as forças da legitimação do Estado colocam em colisão a cidadania igualitária e as reivindicações de soberania do Estado. Assim, nesta conjuntura de fronteiras porosas, o “Direito a ter Direitos”, ou seja, o direito a pertencimento político é o ponto em voga para se pensar o sujeito de direitos, já que não há “condição civil da pessoa ilegal e cidadão desta comunidade política” (BENHABIB, 2018, p. 21).

As mudanças do estado-nação no século XXI vêm sendo aprofundadas e produzindo impactos nas concepções de Cidadania¹⁷. Antes uma configuração perceptivelmente territorializada entre ambiente doméstico e externo, com políticas diferenciadas, agora enfrenta uma desterritorialização da política. Por outro lado, ao passo em que em termos militares, econômicos e tecnológicos, as fronteiras se tornam mais porosas, em aspecto de migrantes e refugiados, se tornando mais nítidas e ativas. Especificamente, se pondera sobre como normas internacionais de Direitos Humanos vêm tornando conflitos mais aparentes para com a soberania nacional, notadamente a partir de três situações: 1) intervenções humanitárias; 2) crimes contra a humanidade; 3) migrações transnacionais (BENHABIB, 2002b, p. 441).

Tendo em vista as consequências de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, Benhabib (2002a) situa o derretimento de fronteiras entre atos de crime e atos de guerra, onde Estados desconhecem os inimigos e logo acabam por demonizá-lo em vigilância e criando artificialmente grupos e pessoas suspeitas. Ao passo em que a “regra da lei” se mostra excludente e a violência se instrumentaliza, estrangeiros, refugiados e asilados se tornam os “outros”, potenciais inimigos. A Cidadania, portanto, assume contornos globais em lógica amigo/inimigo.

Para superar este imbróglio, a autora propõe uma releitura moderna do Estado-Nação para entender estes contornos da Cidadania, porquanto o debate ainda se mantém nos termos

¹⁶ Benhabib possui uma leitura distinta de Nancy Fraser (2009, 2013) a respeito da continuidade ou não do alcance do sistema Westfaliano para com a organização política dos mecanismos de redistribuição, reconhecimento e representação política. Ainda que Benhabib não utilize estas três categorias, se distingue de Fraser no ponto em que admite a dualidade de reivindicações territoriais, culturais e sociais em relação às perspectivas globais.

¹⁷ A concepção de Cidadania em Benhabib tem como base a crítica à Thomas Humphrey Marshall. Ver: Marshall, T. H. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. London: Cambridge University Press, 1950.

inclusão/exclusão (BENHABIB, 2002). A autora analisa que limites dos membros são delimitados territorialmente pelo controle de fronteiras, onde se tem uma “cidadania territorialmente limitada”. Esta não se conciliaria com o respeito aos direitos humanos em mundo continuamente globalizado, ainda mais quando a soberania estatal é evocada. A questão é como a transformação dos Direitos Humanos generaliza normas que idealmente governam o comportamento de estados soberanos.

O desafio subjacente é pensar os princípios normativos de pertencimento a uma comunidade política em um mundo continuamente desterritorializado politicamente. Benhabib interpreta o direito à hospitalidade de Kant à luz de um direito cosmopolita. Este direito, na leitura kantiana, é um dever imperfeito, portanto, condicional e prevendo exceções. O questionamento derradeiro destaca se é moralmente permitido negar apoio aos necessitados em termos de autopreservação, quando algum perigo se apresenta derivado do ato. Logo, “existe tensão entre normas e práticas de democracias liberais pelo mundo com respeito à incorporação política” (BENHABIB, 2002b, p. 443), sobretudo em relação aos comprometimentos aos Direitos Humanos para com a autodeterminação soberana reivindicada.

O pertencimento político é um conceito crítico da autora, o qual delimita a incorporação de estrangeiros, estranhos e recém-chegados para a política existente, sendo pouco considerado no debate sobre Justiça, geralmente associado às sociedades fechadas e estruturação de instituições políticas¹⁸. Na cidadania desterritorializada, as identidades políticas não precisam ser concebidas em termos centrados no Estado, contudo, o compromisso democrático com a localidade é significativo, por ter relações com o estado-nação. Associar cidadania em uma comunidade com fronteiras é entender o declínio da cidadania como instituição e prática.

Partindo da ideia do “direito a ter direitos” em Hannah Arendt¹⁹, onde se evidencia “a reivindicação ao reconhecimento ao direito de cada ser humano a pertencer à alguma comunidade” (BENHABIB, 2002a, p. 543), Benhabib considera relevante a contribuição de Arendt em demonstrar a construção e desconstrução do ideal de cidadania com manipulações imperialistas, assim como a fragilidade dos princípios dos direitos humanos. Estas manipulações, envolveriam interações governamentais entre seres humanos que possuem

¹⁸ O que, indiretamente, remete crítica à Rawls (1971).

¹⁹ Arendt considera o “direito a ter direitos” como o único direito humano fundamental, a saber, o direito ao pertencimento à uma comunidade política em condições iguais de cidadania e gozo de direitos. A gramática em se ter o direito a ter direitos se faz presente quando indivíduos precisam provar que são dignos de serem considerados sujeitos morais, políticos e civis em dada sociedade e frente aos ordenamentos constitucionais, quando não, comprovar que são “dignos” da proteção jurídica, portanto, o direito a ser considerado um sujeito de direitos e, conseqüentemente, portador de direitos. Ver Arendt (1979). Voltaremos nesta discussão mais à frente.

nada²⁰, a não ser sua humanidade em comum, conjugadas à instrumentalização do estado-nação destes para as classes burguesas. Ou seja, contexto que colocaria em risco os contornos democráticos e contestatórios pela população, de governos e sua direção.

Esta noção de “direito a ter direitos” nasce da expectativa de se ter reconhecimento social e aceitação via status jurídico dentro de uma comunidade política²¹. Benhabib (2002a, p. 548-549) separa os dois usos de “direito” na frase, indicando que o primeiro se relaciona à humanidade e reconhecimento no grupo, em imperativo moral, que evoca “reivindicação moral à pertencimento e tratamento compatível com a reivindicação”; já, o segundo uso tem como base a reivindicação ao pertencimento quando alguém é membro de uma comunidade política, em termos de direitos e obrigações em base jurídico-civil. A entoação coadunada na frase, deste modo, corrobora o direito à humanidade de uma pessoa, o “direito a ser tratado pelos outros de acordo com certos padrões de dignidade humana e valor”. Este configura o sujeito de direitos de Benhabib, que passa a ser justificado coletivamente.

Uma regra democrática considera a todos os membros de um corpo soberano como possuidores respeitados de Direitos Humanos, assim, configura-se uma comunidade humana que ocupa um espaço e compartilha elementos e estabelecem a si como atuantes em prol do universal, o que gera tensão entre estas particularidades e o projeto dos Direitos Humanos. Acordos pré-estabelecidos são negociados junto à comunidade, em que a “autolegislação implica autoconstrução” (BENHABIB, 2002b, p. 451), as quais redefinem fronteiras territoriais e cívicas, ao mesmo tempo em que delimita quem é ou não alcançado pela norma e reconhecido como soberano. Logo, o que se vê é a definição do status que criam categorias de sujeitos politicamente determinados na comunidade.

A “humanidade”, antes ideal regulatório de relações entre indivíduos em um espaço público em Immanuel Kant, se demonstra fato inescapável com ressonância moral e, assim, Benhabib procura se afastar dessa dimensão, recorrendo à própria noção de hospitalidade do autor, que delimita relações entre estrangeiros e membros, em espécie a não ser tratado como um inimigo. De tal modo, este direito é ancorado em miragem de uma ordem republicana cosmopolita, todavia não em obrigações recíprocas morais que apontam humanidade. O

²⁰ Este é o movimento de um “Estado moderno pervertido, em que o uso discreto sem lei é instrumentalizado à serviço da nação” (BENHABIB, 2002a, p. 546). É, neste contexto que Benhabib utiliza as categorias “refugiados”, “minorias”, “apátridas” e “deslocados” para situar sua argumentação a respeito dos que clamam direito a ter direitos.

²¹ Arendt destaca a importância dos direitos dos cidadãos quando estes estão em xeque, em que pertencer à uma comunidade não é mais uma questão em curso, nem seu pertencimento, uma escolha. Trata-se de um extremismo de privação de direitos humanos, sua liberdade, ação e de opinião (ARENDR, 1979). E, neste ponto, surge a consciência de direito a ter direitos e o direito a pertencer a alguma comunidade política. Esta conjuntura se demonstra no desenrolar das questões das minorias em países afetados pós primeira guerra mundial.

fundamento de Benhabib vai além disso e se associa à base jurídico-civil como bases ao reconhecimento de direitos e sua justificação.

O direito a buscar associação humana é um direito fundamental em Kant, mas Benhabib aponta um conflito não resolvido, que remonta ao imperativo ético à hospitalidade e à responsabilidade de nunca se institucionalizar eticamente plena em sua forma jurídico-legal²². Além disso, aproveitando a crítica de Giorgio Agamben, de que a viabilidade do Direito Internacional em aliar soberania a reconhecimento de outros como membros é sintoma da natureza moderna do poder soberano, que revela sua arbitrariedade (BENHABIB, 2002a), Benhabib pondera que, ao guardar suas fronteiras, se definem direitos à entrada por estrangeiros, assim como se nega aos mesmos.

O contexto do “direito a ter direitos” denota ideal cívico e não étnico de comunidade política e pertencimento em reconhecimento mútuo, onde todos os membros se consideram igualmente portadores de direitos, evidenciando igualdade política. É necessário considerar que o estado-nação se constrói em bases excludentes de injustiça interna e agressividade externa²³, em sua relação com a possibilidade cosmopolita de direitos. Para Benhabib (2002a), igualdade cívica entoa respeito à diferença, conseqüentemente, em contextos cosmopolitas, há o desafio, quando resquícios do estado-nação orientam políticas a respeito de estrangeiros e membros, considerando a intensa globalização de pessoas, culturas, bens, serviços, comunicação e informação.

Um dos desafios teóricos, por conseguinte, é relativo às reivindicações de universalidade e sua reconciliação com afirmações de diferença religiosa ou cultural, ou, a saber, “como a unidade da razão pode se reconciliar com a diversidade de formas de vida” (BENHABIB, 2007a, p. 9). A linguagem dos Direitos Humanos intermediaria este processo, já que articulam princípios morais que protegem a liberdade comunicativa dos indivíduos. Neste processo é fundamental defender a ideia de “direito a ter direitos” como um direito moral fundamental a todos os seres humanos, reconhecendo, protegendo e estruturando igualdade entre pessoas em uma comunidade humana.

Benhabib (2002b, p. 454-455) sugere um modelo sociológico de cidadania que observa um cidadão que tenha direitos de pertencimento em um território, sujeito à jurisdição estatal e

²² Ver discussão de Benhabib sobre o “governo mundial” e a “federação mundial” em Kant, o autor defende a segunda, insistindo que a cidadania cosmopolita precisa de suas repúblicas (BENHABIB, 2002a, p. 553-554).

²³ Esta construção de injustiça e agressividade fariam parte das chamadas “condições” que estruturam o capitalismo global financeirizado no Estado. Para Fraser (2015), estas condições delimitam o alcance reduzido do Estado, dando maior peso, nas relações de poder, aos mercados.

igualmente participante de soberania democrática em nome de quem as leis e o aparato do Estado é exercido. A autora desagrega a prática e instituições da cidadania, em um status que confere benefícios e obrigações, em três componentes²⁴: 1) identidade coletiva; 2) privilégios do pertencimento político; 3) direitos sociais e benefícios. É perceptível a articulação entre um indivíduo ter um ou outro destes arranjos e não ter alguns deles, o que cria a figura de uma pessoa em “permanente estrangeiridade” de acesso à direitos de propriedade e de sociedade civil não necessariamente vinculados ao acesso a direitos políticos.

Para focar em conteúdo de reivindicações de direitos cosmopolitas e no princípio de que as pessoas não são apenas sujeitos, mas igualmente autoras das leis, deve-se afastar as ficções legais de homogeneidade como um ato de autoconstrução que não é unilateral e se conjuga à entidades e atores políticos. Para Benhabib (2002b, p. 464), “normas cosmopolitas podem se tornar um aspecto de cultura legal e política de comunidades políticas, todavia”, o que se observa, em alguns casos, é o sacrifício de normas cosmopolitas ao autointeresse. Assim, Benhabib, propõe uma dimensão de reivindicações de Direitos Humanos com uma base cosmopolita, estando atenta para com as obrigações especiais de vínculos, de forma a que as pessoas, sendo sujeitos e autoras das leis, possam intermediar este processo.

Logo, é preciso considerar os Direitos Humanos em sua distinção como “princípios morais” e como “direitos legais”, ao mesmo tempo, sua derivação entre “princípios de direitos” e “agenda de direitos” (BENHABIB, 2007a, p. 10). Este processo de distinção é crítico, por o “direito a ter direitos”, sendo reconhecido em uma regra legal, seu princípio de direito é igualmente reconhecido. Contudo, seu alcance, escopo e interpretação varia conforme a “agenda dos direitos” que esteja em debate para com sua defesa normativa possível. Isso significa que determinados princípios podem ser reconhecidos em sua importância como, mas que, no processo dos diálogos, onde existem instituições políticas e legais, as concepções e justificações envolvidas podem “retraduzir” os princípios conforme a “leitura” de uma agenda de direitos.

O “direito a ter direitos” de Benhabib (2007a, p. 11) difere da manifestação em Arendt em sua rejeição à centralidade estatal de sua concepção por ser “a reivindicação de cada pessoa humana ao reconhecimento e proteção como personalidade legal pela comunidade mundial”. O discurso dos direitos, portanto, vem falhando em capturar a transformação dos termos de lógica internacional para uma concepção cosmopolita. A questão do universalismo, logo, se insere

²⁴ Ver a explicação de cada componente em Benhabib (2002b, p. 456 a 460).

neste contexto. O universalismo é delimitado em quatro²⁵: 1) essencialista; 2) justificatório; 3) moral; 4) jurídico. Para a autora (2007a, p. 13), “qualquer justificação política de direitos humanos, ou seja, o projeto do universalismo jurídico, pressupõe recurso ao universalismo justificatório”, que demanda reconhecimento da liberdade comunicativa dos outros, assim dito: “o direito dos outros a aceitar como legítimo apenas aquelas regras de ação, cuja validade, tenham sido comunicadas com razão”.

Para evitar a falácia naturalística ou o individualismo possessivo, se evoca a liberdade comunicativa como exercício de agência²⁶, concebido em contextos de comunicação e interação. Formular objetivos de ação não é prioritário à capacidade de justificar esses objetivos com as razões dos outros²⁷. Portanto, atenta a autora, que a liberdade comunicativa, agência e ação precisam ser respeitados. Não obstante, há o reconhecimento da identidade de uma pessoa como generalizada, assim como um outro concreto, logo, a relação é governada por normas de igualdade formal e reciprocidade. Estas relações recíprocas de reconhecimento envolvem “disputas políticas, movimentos sociais e aprendizados dentro e por entre classes, gêneros, nações, grupos étnicos e fé religiosa”, concebendo um universalismo construído em “experiências de estabelecimento de comunalidade por entre diversidade, conflito, divisão e lutas” (BENHABIB, 2007a, p. 16). Assim, o universalismo é inspiração²⁸, não fato.

Existem diversos tipos de direitos que podem ser justificados e reivindicados em um contexto de justificação com razões adequadas em que ambos possam aceder e respeitar mutuamente, em marcos de como ou não agir, bem como desfrutar recursos e serviços. Assim, os direitos não são sobre o que existe na realidade, mas acerca do mundo razoável em que se pretende viver. Complementa Benhabib (2007a, p. 14), que “o princípio de direitos” conforma “ordem política como legítima quando se baseia em sistema geral de leis que une o desejo de todos igualmente”, logo, “uma comunidade política baseada no princípio de direitos respeita as

²⁵ O essencialista denota “natureza humana fundamental, a essência que nos define como humanos” e delimitam princípios universalizáveis. O justificatório, que “compartilha e defende crenças fortes no conteúdo normativo da razão humana”, isto é, na validade dos precedentes de investigação e evidência e questionando o legado cognitivo da Filosofia Ocidental desde o Iluminismo. O moral evoca um significado em que todos merecem igual respeito moral, o que exige comprometimento à um universalismo cognitivo. Por fim, o jurídico denota normas e princípios que devem ser respeitados por todas os sistemas políticos e legais, clamando legitimação. Ver Benhabib (2007a, p. 9-14).

²⁶ Trata-se de recurso de inspiração Habermasiana, em que Benhabib desenvolve o conceito de *Iterações Democráticas*, que será visto mais adiante. Ver Benhabib (2007b).

²⁷ Esta não prioridade é justamente o ponto de transição entre “princípios de direitos” e agenda de direitos” a que Benhabib se refere. Assim, uma agenda de direitos pode não justificar os objetivos contidos nos princípios de direitos com razões dos outros, mas a partir das lógicas exclusivas associadas aos princípios constitutivos da agenda dos direitos.

²⁸ Trata-se de lógica kantiana das aspirações de direitos, ou seja, em que se pretende viver e não sobre as disputas dadas na realidade.

peças como seres morais”. Este é o processo de justificação que a autora delimita como o mais adequado se utilizando do universalismo justificatório.

A justificação dos direitos humanos é uma prática dialógica que pressupõe que ambos reconheçam o direito a ter direitos alheio. Os direitos humanos permeiam linhas entre moralidade e justiça, permitindo julgamento da lei²⁹. Neste ponto, Benhabib (2007a) evoca os princípios de direitos em que indivíduos se apropriam das leis, sendo sujeitos e autores (este é o contexto das iterações democráticas, com processo de argumentação pública, deliberação e trocas), julgando legitimação do alcance da variação de reivindicações.

Os Direitos Humanos são distintos em duas versões minimalistas (BENHABIB, 2008, p. 97-98): 1) a substantiva, referente ao conteúdo e normas de justiça global; 2) a justificatória, a qual considera o conteúdo como essência de justiça global em um mundo eticamente pluralista, como esquema da razão pública. O olhar estrito no aspecto justificatório leva à busca de “consenso sobreposto”, geralmente sectário ou excludentes, não baseados em visões de mundo e doutrinas compreensivas. Esse minimalismo relembra a concepção de Beitz (2001), mas se diferencia porque Benhabib não se orienta pela dimensão da justiça social do primeiro, mas por uma concepção de humanidade e dignidade.

Para resolver esta questão, Benhabib (2008, p. 98) propõe as *iterações democráticas*, um “processo complexo de argumentação, deliberação e trocas públicas via instituições legais e políticas e em associações da sociedade civil”, em que “reivindicações de direitos universais são contestadas e contextualizadas, evocadas e reevocadas, posicionados e reposicionadas”. A iteração envolve senso original em novos contextos, com reposição de antecedentes, cujo significado é transformado no contexto em que existem normas que geram a conversa e ajuste, igualmente como princípios, onde pessoas são sujeitos e autoras das leis³⁰. Assim, as iterações democráticas “assumem espaço de interpretação e intervenção entre normas contextuais transcendentais e a vontade de maiorias democráticas” (BENHABIB, 2008, p. 99).

A linguagem dos Direitos Humanos vem assumindo papel delineador de instituições transnacionais, ainda que sua natureza e escopo sejam objeto de disputas. Da dimensão de

²⁹ É, neste contexto, que a autora defende que indivíduos são sujeitos e autores das leis, considerando critérios morais e jurídicos na conformação da capacidade do julgamento das leis, uma vez que, apesar de um projeto cosmopolita de direitos, os indivíduos não abandonam suas vinculações primárias territorial e socialmente mente localizadas. Ver Benhabib (2009, 2008, 2007a, 2007b, 2007c, 2005).

³⁰ O alcance desse processo depende do princípio do autogoverno, em que sujeitos são autores e alvo das leis em liberdade comunicativa via canais legais e políticos. Daí se pode verificar um processo de legitimação. Apenas na forma liberta de comunicação como sujeito e autor de leis, em uma dinâmica de contextualização e interpretação de direitos humanos, se resultam processos públicos de opinião democrática e formação da vontade. Se este processo é apropriado pelas pessoas como partes de si, formam-se as iterações democráticas. Ver mais em Benhabib (2009, p. 695-699).

núcleo de moralidade humana envolvendo as condições de consenso político-mundial à um padrão mínimo de *instituições políticas bem-ordenadas*³¹, a razão da controvérsia é o que realmente contaria como um *direito humano*. As convenções e acordos internacionais vêm introduzindo transformações no Direito Internacional, os quais “se tornam elementos constitutivos de uma sociedade global”, onde indivíduos não são considerados apenas portadores de direitos em virtude de cidadania intra-estados, mas em virtude de sua humanidade (BENHABIB, 2008, p. 97). O cosmopolitanismo, para Benhabib, passa a se encontrar em novas configurações contemporâneas em três bases: moral, cultural e legal, em que o último é o mais controverso a respeito de duas questões. A primeira, o direito a ter direitos e, a segunda, a conciliação entre o aspecto legal com a diversidade de governos e regimes, o que demanda justificação. Ainda assim, é na terceira configuração que a autora se aporta.

Para Benhabib (2009, p. 691), a dimensão da soberania assume desafio em um mundo de crescente interdependência, ao passo em que cria anseios na “evocação da problemática relação de normas legais transnacionais e soberania democrática”. Mesmo no caso Europeu, onde se discutem leis globais, constitucionalismo global ou um constitucionalismo em um mundo global, a contestação de leis internacionais e soberania está posta, e é puxada pela questão da soberania, seja em caráter nacionalista ou democrático, o que denota enfraquecimento da abordagem analítica sobre o assunto.

Tendo em vista argumentos territoriais de soberania, onde estaria presente um “déficit sociológico”, esta abordagem segue visão de delimitações territoriais com fronteiras que limitam realidade e prática (BENHABIB, 2009). As objeções normativas se separam em variantes nacionalista e democrática. A primeira tem a lei como autolegitimação de um povo delimitado em uma entidade homogênea, já a segunda aponta as leis como legítimas quando o povo é autor e sujeito. Considerando que o argumento da variante democrática envolve uma série de contratos e obrigações pelos Estados aos indivíduos, em que normas morais se chocam com relações de justiça, o que se observa é a disputa de contextos socioeconômicos e políticos que circundam as críticas desde à denominação de uma globalização de caráter imperial à afirmação de direitos humanos na agenda política.

³¹ O conceito de *instituições políticas bem-ordenadas* é inspirado na *sociedade bem-ordenada* de John Rawls (2000), para o qual, inicialmente, indicava uma concepção pública de justiça, cujos princípios são mutuamente reconhecidos em acordo público. Posteriormente, Rawls (1996) revê este conceito, ampliando para uma concepção política de justiça em uma estrutura básica da sociedade, onde todos os cidadãos têm a possibilidade de arbitrar demandas, considerando sua agência, deveres e obrigações. Em obras seguintes, Rawls (1999) pondera esta dimensão, via razão pública, para incluir a ordem internacional, a partir de povos decentes.

As *iterações democráticas*, neste sentido, têm como objetivo a justiça democrática, especificamente, como comprometimentos moral, político, *constitucional* e às obrigações dos tratados e documentos de direitos humanos considerados em decisões justas e legítimas. Portanto, Benhabib agrega e relaciona autogoverno com o conteúdo de direitos humanos, moldando, inclusive, sua articulação legal e alcance, o que também afasta dimensões paroquiais e o paternalismo ocidental. Neste ponto, o direito à articulação e desenvolvimento de reivindicações surgem às pessoas na sociedade civil. A autora ainda argumenta (BENHABIB, 2008, p. 102) que “os direitos humanos básicos, mesmo que baseados no princípio moral da liberdade comunicativa da pessoa, são igualmente direitos legais, isto é, direitos que requerem corpo e instância em esquema legal específico”³², em linha tênue entre moralidade e justiça. Seu núcleo parte justamente do direito a ter direitos e, a partir daí, constitui concepção que possa ser universalizada, considerando as iterações democráticas³³.

Ao pensar o processo de justificação de uma exclusão com caráter democrático, Benhabib (2007b) considera critérios atribuíveis ou não atribuíveis, que são distintos por dois princípios: 1) atribuição de responsabilidade moral e mérito no exercício da livre agência; 2) respeito à não discriminação. Negar pertencimento político por conta de características que indivíduos não possuem, é negar direitos humanos. Por outro lado, a autora reconhece o direito de comunidades autogovernarem em determinar certas condições de entrada.

Benhabib (2007c) comenta que ao longo do século XX, uma série de mudanças vêm acontecendo na delimitação da Cidadania, ao pertencimento político e aos seus direitos derivados. Para a autora, uma espécie de “desagregação” é o princípio que rege, procedimental e conceitualmente, a Cidadania, onde, em contextos cosmopolitas, se mescla à contextualização territorializada, que orienta uma exclusão. Assim, aqueles não-nacionais (asilados, refugiados, estrangeiros) que possuem devido registro autorizando entrada em um país acabam estando em

³² Aqui, as iterações democráticas se relacionam ao contexto de captura dos princípios de direitos e a agenda de direitos, onde os contextos democráticos das iterações trabalham o diálogo e interações sociais e políticas em instituições públicas e privadas, legais e políticas, articulando reivindicações e expectativas. A partir do paralelo e argumentação via este processo, as normas jurídicas, em que indivíduos são sujeitos e autores, demonstra essa capacidade da razão pública. Por este sentido, observa-se o processo do universalismo justificatório e jurídico desenvolvido por Benhabib (2007b, 2007c, 2005, 2002a, 2002b, 1999).

³³ Os direitos humanos estão na linha entre moralidade e justiça, permitindo julgamento da legitimação da lei, assim, articulam princípios que demandam contextualização e especificação em normas legais que podem evocar conceitos (abstratos) ou concepções (associados a princípios morais e políticos originados dos conceitos). Esta argumentação evocada via justificação constrói a capacidade jusgenerativa descrita, traduzindo princípios em formulações específicas, em que conceitos de direitos humanos foram parte de qualquer concepção de direito a ter direitos. Sobre a capacidade jusgenerativa, ver mais em Benhabib (2009).

um contexto de “limbo” de Cidadania, obtendo certas categorias de direitos e estando excluídos do acesso a outros.

Esse estado de “limbo”³⁴ é a base da argumentação do “direito a ter direitos”, que Benhabib (2007c, p. 20) toma para ponderar o direito ao pertencimento político à uma comunidade, a partir de uma combinação da “visão liberal de cidadania como a titularidade de direitos e a visão republicana-democrática de pertencimento via plena participação democrática”. Não obstante, este processo ainda combina a questão do contexto das normas cosmopolitas e as transformações da soberania com as dimensões globais de guerras no século XXI.

É com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1949 que se inicia uma fase de “transição de normas de justiça internacional para uma cosmopolita” na sociedade civil global, que aperfeiçoa indivíduos como pessoas morais e legais em uma sociedade civil mundial, que igualmente cria obrigações e vinculações (BENHABIB, 2009, p. 695). Este processo deu início a outros que colocaram as questões globais em voga, sobretudo, normas de direitos humanos globais, dando ênfase à um cosmopolitanismo global que, ainda assim, ignoraria seu poder jusgenerativo.

Por “jusgeneratividade”, Benhabib (2009, p. 696) entende como “a capacidade da lei em criar um universo normativo de significados, que geralmente escapa de proveniência da criação formal de leis”. Como não existem leis sem interpretação e as mesmas estão em constante busca disso, as leis não conseguem escapar “do contexto de significações que elas mesmas não controlam”. As normas internacionais de direitos humanos, portanto, podem empoderar cidadãos criando vocabulários para mobilização de reivindicações e abrindo canais à sua articulação. Aqui, há necessidade de intermediar, via formação de povos democráticos, os direitos humanos a se tornarem “elemento da cultura pública” de povos democráticos por processos de interpretação, articulação e iteração.

As democracias liberais, neste aspecto, devem sua estabilidade e relativo sucesso à dois ideais: a autogovernança e o estado nação circunscrito territorialmente. Enquanto que o primeiro define a liberdade prevista como regra das leis entre comunidade de iguais que são cidadãos, o segundo se limita ao cidadão e ao sujeito de direitos. Benhabib (2005, p. 673)

³⁴ A questão é que as fronteiras entre cidadãos, residentes, nacionais e estrangeiros estariam fluidas em um contexto de cidadania, cujos direitos “precisam ser restituídos em um contexto transnacional” (BENHABIB, 2005, p. 674), com a defesa de um ideal de pertencimento político dentro de comunidades limitadas por fronteiras, via vinculações democráticas não necessariamente relacionadas às estruturas do estado-nação. Ao desagregar a cidadania, Benhabib (2005, p. 675) demonstra que “a titularidade dos direitos não mais depende do status da cidadania”, já que estrangeiros legalmente aceitos são incorporados em regras civis e sociais, podendo ser protegidos pela legislação. Já os asilados e refugiados estão em um “limbo” entre legalidade e ilegalidade.

pondera que o ideal de autogovernança veio acompanhado do aumento do escopo teórico de direitos, do civil ao político e social, no qual cidadãos demandam “igual valor de sua liberdade” em um esquema de direitos. Assim, um ideal cívico-republicano de autogovernança se conecta ao ideal liberal de cidadania em práticas de autonomia pública e privada.

Este modelo estaria em crise, por conta de formação territorializada do estado-nação. No contexto das migrações, a soberania estatal se manifesta fortemente, colocando em xeque normas de direitos humanos e a soberania estatal na delimitação do acesso à um território, até mesmo desrespeitando acordos e tratados. A Declaração Universal dos Direitos Humanos parece um ideal que reconhece e não pratica o direito a emigrar ou o direito a não ser privado de nacionalidade ou o direito à mudança de nacionalidade³⁵, assim tais direitos não teriam vinculação nem demandariam obrigações dos Estados que ratifiquem a referida Declaração³⁶.

A jusgeneratividade, em consonância com as iterações democráticas situa “complexos processos de argumentação pública, deliberação e trocas por meio das quais as reivindicações universalistas de direitos são contestadas, evocadas e reevocadas”, em que este artifício democrático alcança princípio de justificação normativa, onde as iterações permitem julgar como legítimas ou não, os processos que conforma a contextualização das reivindicações e sua contestação. Isso se aplica às normas cosmopolitas de caráter transnacional, que focam em processos legais transnacionais com múltiplos atores, públicos e privados, governamentais ou não, que interagem, elaboram e interpretam leis transnacionais e operam as leis internacionais (BENHABIB, 2009).

A questão associada é sua imediata aplicação como obrigatória e necessária, implicando obrigações domésticas e internacionais, colocando os litígios em pauta para discussão e que evidenciam a dimensão cidadã dos sujeitos a participar “reconstituindo o significado da cidadania local, nacional e global”, considerando os “processos de iterações democráticas, em que normas cosmopolitas permitam novos vocabulários de reivindicações que emerjam” (BENHABIB, 2009, p. 701).

Benhabib desconfia de uma leitura acerca do universalismo ser considerado etnocêntrico, por pressupor visões homogeneizantes de outras culturas e idealizações. Para a

³⁵ Ver especificamente esta discussão em Benhabib (2005, p. 672-674), onde a autora destaca que quando o Estado não se silencia, se cega às reivindicações neste processo, inclusive, aproveitando as brechas não normativas vinculantes, do ponto de vista legal, que a DUDH padece enfraquecido.

³⁶ Benhabib (2013) questiona o papel dos direitos humanos em duas frentes: 1) projeto público político para ação à uma ordem normativa global; 2) distinguir entre o conceito de direitos humanos e sua base normativa global. Neste aspecto, a autora distingue o alcance político dos direitos humanos, a partir do princípio de direitos, o qual, debatido na esfera pública, pode constituir-se em agenda de direitos via processo justificatório de iterações democráticas.

autora, o “direito à expressão cultural há de se basear nos direitos da cidadania universalmente reconhecidos e não se considerar como alternativa aos mesmos”³⁷ (BENHABIB, 2006, p. 61). Por outro lado, há o desafio do relativismo em relação à incompatibilidade e não tradução de ideias, uma vez que compreender o outro é um ato cognitivo e ação política e moral. Assim, Benhabib defende um universalismo ético e plural em escala mundial. A autora reconhece os limites de um respeito universal onde a reciprocidade igualitária é um ideal.

Os impactos do regime dos direitos humanos demanda considerar que não há relação de soma-zero entre normas cosmopolitas e soberania nacional³⁸. De fato, existem ambiguidades ressaltadas pela autora, quando do enfraquecimento ou fortalecimento de alguma das duas dimensões. Contudo, Benhabib (2007c, p. 22) se preocupa mais com a soberania popular, em vez da soberania estatal, uma vez que a cidadania vem sendo reconstituída pela dimensão da “residência” em um contexto do capitalismo global. Este, que cria sua própria forma de “lei global sem um Estado”. Assim, para a autora, as normas cosmopolitas se chocam com o capitalismo global, que deteriora “a capacidade de Estados protegerem e prover seus cidadãos” (BENHABIB, 2007c, p. 22).

Os Direitos Humanos sofrem com distorções teóricas sobre seus “binarismos” inconsistentes. Não há sentido nos binarismos entre moralidade/política, direitos humanos/direitos dos cidadãos, direitos humanos/soberania democrática. Para a autora, “os direitos humanos constituem um grupo reduzido de reivindicações de que direitos morais gerais” (BENHABIB, 2013, p. 87). Do mesmo modo, moralidade envolve concepção de dignidade e igualdade, entonando sistemas morais, além de ter lugar próprio nos discursos sobre moralidade. Já o conflito entre reivindicações de direitos humanos e soberania se demonstra latente quando uma coletividade, amparada no direito à autodefinição, demarca em declarações de soberania, as definições entre “nós” e “eles”, o que influencia diretamente no pertencimento político à uma comunidade. Os direitos se mesclam à cidadania e identidade nacional (BENHABIB, 2006), ou deixando alguns alheios ou impedindo reconhecimento dos que reivindicam associação política.

Benhabib rechaça teorias sobre a cidadania que se pautam em premissas do tipo “sociedade fechada”, cuja dimensão política se dissocia da parte internacional. Outro equívoco,

³⁷ É uma crítica às posições semelhantes à Mohanty (2003).

³⁸ De fato, este é um ponto em que Benhabib e Nussbaum concordam parcialmente. Nussbaum considera a possibilidade de um “patriotismo” plausível vinculado à identidade nacional capaz de prover sentimentos morais adequados a permitir igualdade e abertura às diferenças, em espécie de afastar o caráter nacionalista exclusivo de defesa territorial e soberania cultural. A diferença é que Benhabib tem noção de soberania distinta da de Nussbaum e isso compromete a conciliação neste ponto. Ver Nussbaum (2008, 1996).

para a autora, é partir da centralidade do Estado, desconsiderando a complexidade dos arranjos domésticos e supranacionais que refazem os contextos da ação do Estado. Assim, o pertencimento político assume complexidade que exige “mentalidade ampliada”, refletindo sobre as práticas sociais, evidenciando “uma esfera pública democrática, onde se cultivam virtudes que não se opõem à sociedade civil global (BENHABIB, 2006, p. 276).

Um aspecto crítico é a desterritorialização da Lei na conjuntura do capitalismo global, em que a globalização econômica leva à “transformação fundamental de instituições legais e do paradigma da regra da lei”, que se autorregula e autogenera” (BENHABIB, 2007c, p. 27). Um processo mercadológico das leis, em que limites das leis globais pairam pelos mercados, capazes de gerar déficits democráticos, vulnerabilizando reivindicações e articulações sociais contrários aos interesses do mercado e colocando a perigo a garantia da igualdade e equidade. O perigo está “na suspensão de normas de direitos humanos em zonas de privilégio econômico e negócios” (BENHABIB, 2007c, p. 27), reduzindo espaços democráticos, inclusive, ingerência do Estado.

Há, assim, duas maneiras de se “recuperar a soberania do Estado”: 1) por um sistema cooperativo internacional; 2) reafirmação unilateral. Há uma terceira opção, que é enfraquecer as constituições e nações já existentes, desamparando o nível local. Obviamente, a autora tem preferência pela primeira forma, indicando necessidade de estruturas de governança mundial serem transparentes e auditáveis. A questão é que o conteso da governança transnacional “requer novas modalidades de cooperação e regulação” (BENHABIB, 2007c, p. 30).

No sentido de aliar a este problema o ponto da reformulação da cidadania, Benhabib propõe um Federalismo Republicano, associado à uma Soberania Democrática, em que a agregação das marcas de soberania é constitucionalmente estruturada em instituições interdependentes, responsáveis e auditáveis umas às outras com o uso das iterações democráticas, tendo em vista reformular a soberania popular, não mais como uma “presença” física em determinado território, mas a partir de interconexões na esfera pública global das iterações que cada indivíduo apreende com o outro (BENHABIB, 2007c, p. 32).

De outra maneira, são necessárias normas mínimas de respeito universal no diálogo entre participantes, empreendendo acordo justo, racional e livre. Essa norma “pressupõe atitude moral generalizada de igualdade para com seres humanos” (BENHABIB, 2006, p. 81). Estão envolvidos o diálogo, o direito a falar e se expressar, questionar e propor alternativas, o que, em certa medida, não significa a ausência de disputas. Contudo, daí, há aprendizado moral via transformação moral, que modifica experiências históricas.

Benhabib, ao destacar a concepção kantiana de lei universal como direito, na qual cada ação de liberdade e do desejo do indivíduo coexiste com a liberdade alheia, concebe uma ordem jurídico-civil associada à uma lei moral, entendendo que uma concepção pós metafísica seria diferente. Em vez dos desejos e sua não contradição, as normas e arranjos institucionais entram na validação discursiva de argumentações morais (BENHABIB, 2004, p. 132). A ênfase desloca-se dos desejos para processos justificatórios do diálogo ao convencimento acerca de validade de certas normas.

A liberdade comunicativa é um direito humano básico que permite justificar o direito humano ao pertencimento e interditar a perda do mesmo. O direito ao pertencimento é mais geral do que legislações específicas domésticas sobre cidadania, tendo em vista que absorve direitos civis e políticos em um princípio que “reconhece o indivíduo como um ser a que é devido o respeito moral de um ser, cuja liberdade comunicativa deva ser reconhecida” (BENHABIB, 2004, p. 139-142). Esta dialogicidade é elemento que coloca em confronto perspectivas de razões tratadas mutuamente em respeito acerca de diferenças e concordâncias.

Dentro do universalismo pode-se ter a noção humana como base fundamental, a base justificativa procedimental, o sentido de respeito moral geral e as bases jurídicas que respondem às demandas. Para Benhabib (2011), a liberdade comunicativa é essencial na criação de direitos humanos, em que o desenvolvimento de uma moral universalista subsidie a justificação universalista, pois sem bases morais, não se justifica. Direitos articulam demandas morais em nome de pessoas e até não-humanos. Apesar das pressões que possam deste ponto advir, não necessariamente se transformam em estatutos legais (BENHABIB, 2011, p. 79). O reconhecimento dentro de um regime de regras incita um princípio de direito que oscilará na conjuntura político-social de uma variação de agenda de direitos. Temos aqui a interpretação de direitos dentro de disputas políticas, ainda que o reconhecimento tenha sido dado.

O ideal democrático evoca que todos os membros de um corpo democrático são portadores de direitos humanos, em que em livre associação, criam autogovernança, sendo autores e sujeitos das leis. Não obstante, as democracias modernas consideram o cidadão como consorciado portador de direitos, em que direitos do homem e cidadania não são excludentes nem contraditórios. Assim, a soberania democrática tem sua legitimação do ato constitucional aos princípios dos direitos humanos. Nesta particularidade cívica da comunidade reside a questão controversa a que Benhabib (2018, p. 27) se refere, já que a “autolegislação é, igualmente, um ato de autoconstituição”.

2.3 A resposta de Martha Nussbaum

As teorizações do século XXI acerca da Justiça acontecem com a filosofia feminista, ao colocar novas questões no pensamento político, moral e legal, especialmente a família, violência doméstica e assédio sexual e igualdade no trabalho. Apesar disso, o feminismo liberal é indicado como insuficiente em ter caráter radical em expor raízes da subordinação das mulheres³⁹. Nussbaum (2000a) aponta que algumas destas críticas não são válidas, por ocorrer má-compreensão das concepções liberais, todavia, afirma que duas dimensões apresentam falhas no pensamento feminista liberal: 1) o cuidado e sua relação de dependência; 2) o papel político da família. A autora entende que uma abordagem do *fazer humano*⁴⁰ e das capacidades pode ampliar o alcance desta concepção feminista liberal.

Pensar em justiça é considerar o desenvolvimento dos indivíduos, as escolhas e alcance de suas ações. Nussbaum propõe a ideia da Abordagem das Capacidades, defendendo o debate da justiça em nível internacional capaz de construir concepção abrangente do bem-estar e da qualidade de vida. A lógica a autora é aristotélica⁴¹ e importa no *fazer humano* associado à razão prática, ambos servindo como esquema às políticas públicas, combinando a linguagem dos direitos (NUSSBAUM, 1997). A ideia é evitar que capacidades contendam uma visão menos vaga de Bem⁴² relacionada aos Direitos Humanos.

As teorias da Justiça e moralidade que se pautam na ideia do contrato social, pressupõem adultos livres, racionais e completamente independentes. O ponto específico é que a vida não é desta linearidade e adultos podem encontrar percalços que os coloquem incapacitados momentaneamente ou permanentemente (NUSSBAUM, 2000a). Ainda existem os casos em que as pessoas nascem já neste contexto de carência. Em ambos, surge a necessidade do cuidado. As teorias da Justiça ou ignoram isto completamente ou colocam como problema

³⁹ Em especial, ver a crítica de Zillah Eisenstein em *The Radical Future of Liberal Feminism*.

⁴⁰ Nussbaum usa, para desenvolver sua Abordagem das Capacidades, o termo *functioning* relacionado a *função humana*, ou seja, funções que seres humanos realizam a partir de suas capacidades físicas, intelectuais, emocionais e sociais. Como este termo pode apresentar um caráter mecânico na interpretação em língua portuguesa, optamos pela tradução *fazer humano* em vez de *funções*, delimitando denotar habilidades e capacidades realizadas por seres humanos e que envolvem o uso ou não da razão. Não obstante, outra justificativa está para não confundir com *funções* que possam ser desenvolvidas pelos animais, os quais também são parte da teoria da justiça de Nussbaum.

⁴¹ A visão de Nussbaum é uma exegese de Aristóteles, associando capacidades a liberdade, compreendo o contexto das vulnerabilidades e carências humanas.

⁴² Novamente, Nussbaum se defronta com Rawls, para o qual os *bens primários* pautam uma concepção de recursos ou condições iguais iniciais que permita às pessoas realizarem suas ideias de bem, assim como desenvolver suas capacidades morais. Estes bens são distribuídos igualmente se relacionado aos princípios de justiça que interessam a todos, em especial, os direitos, as liberdades e oportunidades básicas. Ver Rawls (1996).

posterior a ser resolvido pelas instituições. Nussbaum (2006) já criticava as teorias de Justiça do século XVIII e que inspiraram Rawls no século XX, a partir da ideia de que adultos livres, iguais e independentes são os que delimitam os contornos das instituições de justiça, o que impactaria nas vidas dos adultos dependentes ou dos adultos em condição de impossibilidade do uso da razão, pela sua total desconsideração.

A discussão realizada por governos e agências internacionais sobre titularidade de direitos básicos possui uma linguagem própria dos direitos, geralmente dominada pela racionalidade que prioriza humanos em suas capacidades plenas, especialmente a razão. Ao contrário desta visão de direitos naturais, tem-se a visão que trata os direitos como artifícios da ação do Estado, ou seja, não há Direitos Humanos onde não há Estado disposto a reconhecê-los e materializá-los⁴³. A linguagem dos direitos, para Nussbaum (1997), possui relação com a extensão de elementos que fazem parte, distributivamente, das vidas das pessoas, impactando seus contornos. Assim, trata-se de dimensão imbuída de linguagem, a qual em paralelo, envolve disputas por reconhecimento da importância daquele direito como materialmente relevante.

Nussbaum critica que as teorias do Direito Internacional pouco ou nada dizem a respeito das profundas desigualdades que assolam inúmeros países no mundo e que impetram ações conjuntas e articuladas globalmente. Até mesmo as conhecidas teorias da Justiça permanecem em silêncio neste aspecto⁴⁴. Ademais, ainda que com criação de comunicações internacionais, o processo é insuficiente. É, neste aspecto, que Nussbaum (2001) assevera: as teorias do direito internacional e justiça comandam amplos consensos em termos de “deveres de justiça” e pouco alistem em “deveres de ajuda material”, ambas de inspiração em Cícero e que a autora desenvolve para sua Abordagem das Capacidades. Esta abordagem recorre aos gregos e estoicos, assim como perpassa a contribuição de Hugo Grócio e Adam Smith.

Por “deveres de justiça”, Nussbaum (2001) entende a “não agressão” e o “uso comum como comum, e do privado como privado”, logo, quando violados, há violação de Justiça. A violação, quando julgada, deve igualmente ser tratada com humanidade, sem vingança, em trato do indivíduo como um fim em si mesmo. Já os “deveres de ajuda material”, ao contrário do “dever de justiça”, não são obrigatórios nem moralmente vinculantes, onde o julgamento acerca da igualdade é preponderante a este tipo de dever.

⁴³ Beitz (2001, 2009) segue essa lógica.

⁴⁴ De fato, a crítica principal de Nussbaum e Benhabib à teoria da justiça em Rawls (2000) é o caráter de sua proposição a partir de uma sociedade fechada, ou seja, restrita ao espaço doméstico. Benhabib considera que é impossível dissociar questões de justiça doméstica da internacional, quando da globalização econômica impacta a globalização social. Já Nussbaum entende que separar as duas esferas geográficas e simbólicas, é dizimar as relações sociais ali desenvolvidas e por meio das quais os contornos político-institucionais se atentam.

Os três valores nucleares à humanidade envolvem, de acordo com Nussbaum (2003): 1) autoexame socrático (exame crítico de si e de sua tradição); 2) cidadania mundial (cada pessoa se ver como um ser humano ligado a todos por laços de reconhecimento e atenção); 3) imaginação narrativa (pensar pela alteridade as emoções, desejos e vontades dos outros criticamente). Cultivar a humanidade é permitir cultivar comunidade universal, onde violações de direitos de alguém em algum lugar são sentidos em todo o lugar, uma vez que a vida se demonstra interdependente e o sentido de responsabilização por conjunturas degradantes e violações de direitos humanos não passam incólumes, inclusive por se agudizar o senso crítico acerca das dimensões da humanidade. Assim, o sujeito de direitos em Nussbaum se orienta pela responsabilização política, carência, dignidade e Direito à humanidade.

Em Cícero, a justiça e o tratamento respeitoso são bens externos que não necessariamente definem o desenvolvimento humano, o que Nussbaum discorda, por entender que se perpassam condições da vida humana que moldam a experiência (NUSSBAUM, 2019). Em paralelo, prover dever de justiça e não material, importa em continuidade das discrepâncias desiguais e urgência de ajuda que afeta a ambos. Assim, Nussbaum alega que a tradição estoica é falha, já que o caráter moral não sobrevive aos golpes da sorte, de forma não demonstrada, nem o resultado negativo será uma falha moral da pessoa. Portanto, pensar deveres de justiça evoca pensar em dever de ajuda material.

Assim, as assertivas dos que estão em dinâmica de dependência, momentânea ou permanente, não fazem parte dos contextos de justiça desde o início, quando associam o uso pleno das capacidades como aquela que separaria o homem do animal. Para Nussbaum (2000a), não há resolubilidade em alterar o cuidado como um bem primário ou em uma lista de capacidades, se a concepção política de pessoa não é redesenhada, agregando racional e animal intimamente, com muitos tipos de dignidade e, a partir daí, reescrever as instituições. Uma concepção aristotélica de pessoa, capaz e necessitada, é construída, assim, por Nussbaum.

Nussbaum avalia que em muitos lugares no mundo, tradições culturais e arranjos políticos criam obstáculos às vidas das mulheres em múltiplas decisões, impedindo uma vida digna e acesso à direitos. Neste ponto, a autora posiciona o feminismo no debate internacional que discuta este processo. Há de se ter cuidado com relativismos e julgamentos imprecisos, ponderando em que medida a violação da integridade das mulheres ocorre (NUSSBAUM, 1996). Ao mesmo tempo, deve-se analisar como os arranjos políticos e tradições culturais perpetuam estruturas sociais que impedem, deliberadamente, o desenvolvimento das mulheres.

Atenção, neste ponto, para como os Direitos Humanos e as reivindicações aparecem para a autora, uma vez que são justas e legítimas as que se constroem pela observação da

desigualdade e ferimento à integridade das pessoas. O foco nas mulheres é uma questão crucial em Nussbaum. A indagação recai, portanto, na compreensão de como as mulheres vivem, notadamente, seu bem-estar, qualidade de vida, oportunidades, autonomia e escolhas (NUSSBAUM, 1996). Em especial, é preciso considerar o papel do Estado nesse contexto e como justifica, ou não, as dimensões de justiça para com as mulheres. Entende Nussbaum, que compreender o papel da família e seus impactos na justiça, é imprescindível à igualdade e em como se constrói o debate acerca da justiça.

As mulheres, em boa parte do mundo, não possuem suporte às principais funções de uma vida humana, destaca Nussbaum (2002a). Analfabetismo, pobreza, miséria, violência, emprego pauperizado e de baixa remuneração, são alguns aspectos que caracterizam parcelas significativas de mulheres. Os obstáculos são de toda a natureza, sociais, econômicos, culturais, políticos, dentre outros, o que não se limita à dimensão do espaço público e igualmente alcança a esfera da vida privada e da família. Isso impacta em escolhas, autonomia e liberdade, o que congrega capacidades humanas desiguais às mulheres. Percebe-se, assim, que as reivindicações transcorrem por contextos de desenvolvimento do fazer humano do indivíduo, autônomo, pleno na escolha e uso de suas capacidades sem limitações em relações de desigualdades.

As críticas de Nussbaum aos modelos internacionais, que focam bem-estar e desenvolvimento em aspectos utilitaristas, são conhecidas⁴⁵ por conta de suas reificações e idealizações políticas na disputa por concepções de Bem e Justiça, em termos de como o Estado mobiliza recursos escassos no atendimento às demandas sociais. O foco nos recursos (*inputs*) e resultados (*outputs*) tira a compreensão sobre os processos que reagem às expectativas destes dois aspectos. Ademais, retira capacidade crítica sobre o que o ser humano seria capaz de fazer em dado contexto.

A vida é um contexto de exercício humano pleno e de valor de dignidade humana, que não deve resumir-se à modelos econômicos de satisfação de necessidades. Em geral, as abordagens de desenvolvimento se situam no prisma econômico, o qual é insuficiente a melhorar as conjunturas de vida das mulheres e não necessariamente, inclui mulheres na mesma proporção que homens (NUSSBAUM, 2009). Ao mesmo tempo, estas abordagens falham com a compreensão do exercício das capacidades dos indivíduos, pressupondo que um recurso financeiro mínimo é o suficiente.

O ponto em si é o contexto em que um recurso financeiro é aplicado, pode conjugar cenários, habilidades, expectativas e conjunturas que podem interpretar e traduzir este recurso

⁴⁵ Ver especificamente Nussbaum (2011, 2006, 2000b).

em um resultado que não necessariamente passa a vir ser o suficiente à melhora das condições de vida de um indivíduo. O objetivo, diz Nussbaum (2009), deve ser as capacidades, o fazer humano em termos de sua razão prática, amparado na dignidade e humanidade. De fato, em termos de políticas públicas, recursos financeiros são o maior desafio encontrado, mas não deve restringir-se a este, tal como panaceia generalizada, do mesmo modo eficaz, a todos os problemas.

É preciso focar no fazer humano que a Abordagem das Capacidades orienta, que poderia “dar bom direcionamento à governos estabelecerem princípios básicos constitucionais, assim como às agências internacionais, o acesso à qualidade de vida” (NUSSBAUM, 2002a, p. 129). A pergunta principal é: “o que as pessoas são capazes de fazer?”. A pergunta orienta, conseqüentemente, a propósitos políticos em trabalhar uma lista de funções de importância fundamental à vida humana. Igualmente à pergunta se considera o contexto em que essa capacidade é ou não capaz de fazer, o que garante base comparativa internacional.

A Abordagem das Capacidades tem a capacidade como objetivo central e o fazer humano com sua mediação, por derivar da razão prática e da escolha das pessoas em deliberar o que fazer pós-desenvolvimento das capacidades. Daqui se procede a discussão dos direitos a partir das *capacidades básicas* (o equipamento inato dos indivíduos) e as *capacidades internas* (o estado em que a pessoa se encontra e que afasta o uso das capacidades). Assim, as *capacidades combinadas* surgem quando “as capacidades internas se combinam com condições externas adequadas ao exercício do fazer” (NUSSBAUM, 1997, p. 290). Neste ponto, Nussbaum relaciona as capacidades aos direitos, colocando ênfase nas escolhas e autonomia das pessoas, servindo, inclusive, em aspecto crítico, como quadro comparativo que avalia oportunidades e não só o fazer humano.

A proposta de Nussbaum (1997, p. 279) é política e se insere como Agenda e ação do Estado em “trazer os cidadãos certo nível básico de capacidade”, relacionando com igualdade em relações materiais e delimita contextos comparativos. Paralelamente, a lógica kantiana do ser humano, como fim em si mesmo, está presente ao recusar pretensões utilitaristas e focar no que os indivíduos podem fazer. A autora argumenta a sua justificação no sentido de “selecionar aquelas capacidades que podem ser argumentadas e convencidas como de central importância em qualquer vida humana, independente de escolhas e metas que o indivíduo persiga” (NUSSBAUM, 1997, p. 286). As capacidades não são instrumento, mas possuem valor em si à vida humana. São dez capacidades que podem ser ajustáveis cultural e localmente.

A Abordagem das Capacidades possui dois propósitos: um descritivo e um normativo. O aspecto descritivo sustenta o espaço comparativo acerca do que as pessoas podem fazer, ou

seja, suas capacidades para com liberdades substantivas, suas opções reais. O sentido normativo está na defesa de uma lista de capacidades normativamente fundamentais à justiça política, que alcança a todos em uma nação, se associando aos direitos humanos. Nussbaum (2020) defende um movimento constitucional e não apenas meramente legislativo à criação de leis avulsas, mas que façam parte da base constitucional que define os objetivos de uma nação, em especial, que sirva de base ao julgamento.

Esse movimento constitucional procura evitar posições frágeis de legislações que não alcançam o sentido político da igualdade e mantém intactas as estruturas formalmente iguais e materialmente desiguais, ou seja, um contexto “iguais, porém separados” em oportunidades, fazer humano e desenvolvimento (NUSSBAUM, 2020). Seguir a indagação sobre o que as pessoas podem fazer muda o foco para as capacidades em si, e não no fazer humano, tratando indivíduos como um fim em si mesmo. Quando não está em limites constitucionais, fundamentação do Estado como projeto e delimita padrões de resposta institucionais que hierarquizam pessoas que deveriam, aos olhos da Constituição, ser tratados igualmente.

Estas funções básicas da vida humana são marcos que impactam nos resultados das vidas das pessoas que as valoram como um ser humano digno. E isso precisa ser incluído nas teorias da justiça, que tomam indivíduos como plenos e dados, todos capazes de serem juízes e totalmente independentes, o que desconsidera as trajetórias humanas e as dimensões de dependência (NUSSBAUM, 2002a). Assim, as capacidades são o objetivo de qualquer política e não o seu *fazer em si* unicamente, uma vez que no “fazer” pode ocorrer o risco de associar-se às interpretações simplistas. Neste ponto, Nussbaum remete às capacidades combinadas como uma forma de fugir das simplificações. O crítico é considerar a autonomia e escolha do indivíduo junto às capacidades.

Um ponto crucial de Nussbaum que envolve as teorias da justiça, em especial, a de Rawls, é a idealização do ser humano como totalmente pleno de suas capacidades, livres, iguais e independentes. Algumas teorias simplesmente desconsideram alguns aspectos, como Rawls o faz. O que leva à compreensão de direitos apenas aos capazes ou que os capazes seriam os agentes a deliberarem como representantes⁴⁶ (tal como Rawls indica na posição original). A questão, assim, é a desumanização dos não capazes plenamente, os quais, sendo excluídos previamente, também podem ser excluídos dos termos e princípios que podem não ser adequados às suas condições (permanentes ou temporárias). Neste ponto, Nussbaum (2002a) assume uma desvantagem da Abordagem das Capacidades: mesmo que incorpore a

⁴⁶ Ver as Lectures I e VII de Political Liberalism (RAWLS, 1996), onde Rawls claramente define os sujeitos concebidos como representantes.

dependência como critério, é difícil medir capacidades humanas (o que seria indubitável, em medições de qualidade de vida, por exemplo). Contudo, a abordagem oferece bases que permite seu desenvolvimento.

A lista de Rawls (1996) é uma visão que parte de uma concepção fraca de bem que deriva os princípios de justiça e que são justificados pelas concepções morais dos cidadãos, livres e iguais, para a cooperação social. Lembremos que se trata de uma sociedade fechada, portanto, indica certa homogeneidade entre os indivíduos, já que Rawls afasta qualquer concepção de indivíduo em situação de dependência. Já a lista das capacidades de Nussbaum (1997) é uma concepção igualmente pautada em visão de bem, em parte fraca, porém, diferentemente de Rawls, Nussbaum importa a necessidade de concepção de vida digna, completa e próspera. Assim, a lista assume capacidades humanas centrais ao mínimo de dignidade humana, em uma sociedade “aberta”, não apenas criando uma base comparativa, como a de Rawls, mas normativa, permitindo ações de Estados e governos, considerando suas peculiaridades socioeconômicas e político-institucionais, para desenvolvimento das capacidades.

Outra questão envolve a família, com suas arenas de concepção de Bem e seu caráter não-voluntário e permissível às instituições, igualmente tratada como “privada”, que protege supremacia masculina (NUSSBAUM, 2000a). No caso rawlsiano, a família não está sujeita à organização de princípios de justiça, contudo, deve respeitar o princípio básico de igualdade a todos. Por outro lado, nega a dimensão patriarcal, controle, as próprias regras internas de subordinação, como em grupo naturalizado. Consideremos que Rawls (2001) é ambíguo para com a família, entendendo que os princípios políticos não se aplicam à vida direta das famílias, mas impõem limites essenciais à família como instituição⁴⁷, para garantir direitos básicos, liberdades e oportunidades justas a todos os seus membros, não delimitando o que se requiere.

Nussbaum entende que é na família que se deixa mais clara a dimensão em que a mulher não é tratada como um fim em si mesma, mas como instrumento às necessidades de outrem. Ao passo em que a família igualmente pode ser espaço para o amor e lugar para exercício de relações de poder e de dominação, cujo processo é reproduzido. Para a autora, a abordagem das capacidades não seria incompatível com uma formulação adequada de família (NUSSBAUM,

⁴⁷ Em Rawls, “a família é parte da estrutura básica da sociedade, a razão a qual um de seus papeis essenciais é estabelecer produção e reprodução da sociedade e sua cultura de forma intergeracional”, assim, os princípios da justiça se aplicam à família, mas não há qualquer delimitação de como estes princípios se desenvolvem ou se aplicam aos membros, uma vez que seu caráter não-voluntário impede que membros se coloquem como livres, racionais e iguais na delimitação dos princípios. Em suma: Rawls sublima todas desigualdades internas da estrutura familiar. Ver mais em Rawls (2001, p. 162-168).

2000, p. 244). Cada membro da família é um fim em si mesmo a partir do princípio de capacidade de cada pessoa e o princípio de cada pessoa como um fim em si mesmo.

A Abordagem das Capacidades de Nussbaum centraliza que cada pessoa seja portadora de valor e um fim, constituindo o princípio das capacidades de cada pessoa. Aqui, a autora delimita elementos centrais ao real fazer humano, que proveja consenso intercultural. Esta lista segue propósitos que evidenciam caráter político como base moral às garantias constitucionais centrais (NUSSBAUM, 2000). A lista também compõe um mínimo social decente às capacidades que deverão ter instituições que as endossem e promovam. Nussbaum considera que a lista tem base no consenso sobreposto rawlsiano, seguindo também a possibilidade de múltiplas realizações da lista. A lista de Nussbaum compõe dez capacidades, a saber: 1) vida; 2) saúde do corpo; 3) integridade do corpo); 4) senso, imaginação e pensamento; 5) emoções; 6) razão prática; 7) afiliação; 8) outras espécies; 9) lazer; 10) controle sobre o ambiente [a) político; b) material].

A lista envolve componentes separados que não devem ter hierarquia nem prioridades relativas à importância, assim como nenhum item pode deixar de ser atendido. Governos não conseguirão garantir efetivo alcance em elementos que podem depender da ação individual, todavia, as bases sociais para aquilo devem ser consideradas (NUSSBAUM, 2000). A partir deste ponto, pode se desenvolver demandas morais de que esta lista envolva aspectos que precisam ser desenvolvidos pelos seres humanos em sua totalidade.

Há a defesa do respeito à defesa universal de amplas liberdades, assim como suas condições materiais, considerando as pessoas como fins. Portanto, valores universais são aceitáveis e necessários como princípios políticos básicos. Nussbaum (2000) critica as correntes que versam sobre a maximização de bem-estar via lógica econômica, em que a distribuição de bens, renda e riqueza poderiam resolver disparidades, o que é insuficiente, tendo em vista outras questões sociais, políticas e jurídicas não alcançáveis pelo fator utilidade. A autora critica inclusive quem aloca a utilidade pelo altruísmo, ao pensar a família como espaço de maximização de bem-estar.

Deve-se mencionar que as simplificações que modelos podem acarretar pela incessante busca de mensuração (e sua falácia), além de sua pertinência ou afastamento como critério. Mensurar capacidades envolve preparação interna e oportunidades externas, o que denota um caminho não tão linear. Contudo, aponta a autora, que se inicia identificando e mensurando os fatores pertinentes, seja em termos quantitativos ou qualitativos. A autora (NUSSBAUM, 2011) entende que sua teoria se desenvolve em relação às abordagens de direitos humanos, por combinar e agregar propostas que ampliem as convenções de direitos.

Nussbaum assume que sua abordagem não se pauta por uma dimensão geral de justiça por considerar o contexto das desigualdades e a necessidade de se empreender políticas que reforcem capacidades. Estas últimas, demandam alcançar espaços que se conjugam em hierarquias e subordinações, ou seja, impacta em “liberdades” alheias. Como no caso da justiça de gênero, que necessita “limitar a liberdade masculina” (NUSSBAUM, 2011, p. 72). A justificativa tem papel fundamental em retirar princípios contrários, evidenciando a questão de justiça e não uma política de mero “privilégio”.

O processo de justificação em Nussbaum levou em consideração o equilíbrio reflexivo em Rawls (1996), afastando aspectos fixos na intenção moral de uma posição teórica, testando concepções em julgamentos, procurando convergir delimitação substantiva e procedimental à um consenso político. A autora alega que, em condições pluralistas culturais, a crítica reflexiva pode se desenvolver sem intimidação e hierarquia, considerando os desejos informados das pessoas, capazes de formar estabilidade política, um processo que também é orientado por aprendizados dos indivíduos (NUSSBAUM, 2000).

A justificação se dá no debate pelos indivíduos, traduzindo seus julgamentos éticos sobre justiça, contrapondo-os com princípios teóricos. O resultado não é fixo, mas congrega um ajuste do diálogo dos interlocutores. A ponderação parte da noção de dignidade humana e sua vida decorrente, considerando elementos à uma vida digna (NUSSBAUM, 2011). A lista, pondera ser este resultado do equilíbrio, em que qualquer visão metafísica ou religiosa poderia abraçar, não sem conflitos. Assim, a parte subjetiva é considerada, mas não se parte dela, até porque a abordagem das capacidades é contrária a partir da noção de preferências.

A abordagem universalista de Nussbaum desenha a capacidade como objetivo político que envolve o aprendizado de si como sujeito de direitos atento às violações que possam ocorrer, em um contexto de aprendizado e defesa. Nussbaum (2000) considera o termo “preferências” problemático à uma abordagem universalista, por apelarem ou a economicismo ou ao utilitarismo, bases psicológicas incapazes de compreender contextos sociais. Em sua abordagem, a autora situa que a lista foca na justiça em seu valor intrínseco de seu conteúdo, sem subordinar um ou outro, focando, portanto, no bem e no direito.

Os princípios políticos que orientam a Abordagem das Capacidades e servem como fonte aos cidadãos, são traduzidos em instituições políticas justas. Este processo liga a Abordagem das Capacidades com os deveres de governos, especialmente em relação à titularidade de direitos, à sua garantia e aplicação. Assim, as capacidades listadas são “objetivos que correspondem às titularidades das pessoas” (NUSSBAUM, 2011, p. 169). Neste aspecto, nações ricas tem o dever de ajudar materialmente as nações pobres. Não obstante, esses direitos

são inscritos nas constituições, marcando o contexto do Estado, de prover capacidades em respeito às escolhas das pessoas.

Nussbaum se opõe a ideia de que sua abordagem seja uma espécie de cosmopolitanismo, mesmo que tenha base global e justiça doméstica, uma vez que a ideia de justiça social e igualdade não se atrelam ao cosmopolitanismo em si. A própria autora refuta a ideia de sua abordagem ser cosmopolita do ponto de vista ético. Pelo contrário, defende o liberalismo político e o consenso sobreposto como delineadores da Abordagem das Capacidades com fins unicamente políticos, em que indivíduos incorporam suas ideias como parte de outras, para si (NUSSBAUM, 2011).

No contexto da erosão da soberania nacional pelo mundo não há espaço para muitas escolhas e ações sem corolários. A tradição cosmopolita⁴⁸, neste sentido, provê o tratamento dos seres humanos como fim em si mesmo e não instrumentalizados, assim como a responsabilização de todos para vigilância neste processo. Ao mesmo tempo, a tradição tem problemas, os quais Nussbaum (2019, p. 209) propõe solucionar com um “liberalismo político global materialista”, com base na ideia de capacidades humanas e fazer humano.

A diversidade cultural é elemento crítico à Abordagem das Capacidades e Nussbaum não a considera como uma tentativa universalista imperialista⁴⁹. A confusão de seus críticos seria a partir da noção da abordagem ser alinhada à ideia de direitos humanos e seu movimento. A autora argumenta que muitas das dimensões ditas “ocidentais” dos direitos humanos encontram-se originadas fora do escopo “ocidental”, inclusive, fora dos Estados Unidos, o que também fragilizaria acusações de “imperialismo” (NUSSBAUM, 2011). Paralelamente, o fundamental da Abordagem das Capacidades é questionar o que uma pessoa é capaz de fazer e isso não seria uma concepção ocidental nem imperialista por considerar pluralismo e culturas.

A proposta de Nussbaum em aliar elementos da tradição cosmopolita à sua Abordagem das Capacidades se pauta na ênfase dos direitos individuais, em que cada ser é um fim em si mesmo e não meio ao fim alheio. Todos os direitos têm algum aspecto econômico e social, assim como não há separação entre deveres de justiça e deveres de ajuda material. Ao mesmo tempo, a abordagem segue o raciocínio rawlsiano do liberalismo político quanto às doutrinas

⁴⁸ A tradição cosmopolita tem como base os gregos e estoicos, em especial Aristóteles e Cícero, seguidos de Hugo Grócio, Adam Smith e Immanuel Kant. Nussbaum entende que esta tradição se pauta na dualidade “deveres de justiça” e “deveres de ajuda material”, coadunado com uma perspectiva de cidadãos como parte de uma sociedade mundial. A tradição também tem a ideia do ser humano como um fim em si mesmo, respeitado em sua dignidade e valor moral. O ponto que separa da tradição cosmopolita está em Kant, que romperia com estoicos, a partir da ideia de um federalismo de repúblicas. Ver Nussbaum (2019, capítulos 2-5).

⁴⁹ Tal como Benhabib, é uma resposta às indagações de autoras como Mohanty (2003).

morais, na qual, inclusive, há espaço à psicologia política razoável acerca dos sentimentos e das emoções (NUSSBAUM, 2019). Contudo, a proposta da autora se distancia da tradição ao ver como imperativo incluir não humanos, incapazes e evitar a separação dos vínculos locais.

A lista tem como objetivo espelhar decisões políticas, servindo como base moral à sociedade internacional para o debate e construção ampla, respeitando as nações, mas sem intervenção paternalista. O objetivo é, ainda, fomentar acordos argumentativos moralmente e mobilizar os cidadãos. Por fim, Nussbaum (2019, p. 249) observa que é preciso descolar a humanidade da razão moral vista na tradição cosmopolita e realocá-la como dignidade em um amplo alcance de habilidades humanas e vidas humanas.

Um dos problemas⁵⁰ que convém citar está nos limites da lei internacional sobre direitos humanos. Para Nussbaum, as nações devem ser respeitadas como vínculos à identidade humana, ao passo em que têm importância prática à ajuda e suporte material. Aqui, a posição cosmopolita de Nussbaum (2019) é moral e não legal, no sentido de que as discussões e agenda, pela via do consenso em convenções, seriam mais frutíferas do que imposições legais. Para a autora, é mais eficiente que documentos e tratados internacionais sejam normas persuasivas, como fonte, às políticas públicas internas, influenciadas por argumentos, debates e interpretações jurídicas, onde a sociedade internacional seja parte de persuasão moral.

Nussbaum (2002b, p. 4) considera que existe possibilidade de aliar a dimensão do patriotismo com o cosmopolitanismo, a partir de “unidade nacional em devoção a ideias morais de justiça e igualdade”. A autora trata do patriotismo como sentimento moral e emoção, especialmente alinhado ao comprometimento aos direitos humanos básicos. Nussbaum recorre aos estoicos para afirmar que o cosmopolitanismo, não necessariamente deveria prever abolir as formas políticas locais de organização nacional como fazem os estoicos, pelo contrário, poderia conjugar dimensão com a ideia de comunidade moral movida por um ideal de humanidade de todos os seres humanos.

A questão do patriotismo assume contornos ambíguos para Martha Nussbaum. Ao passo em que pode incentivar sentimentos morais ao bem comum, igualdade e dignidade, pode provocar um nacionalismo xenófobo que rebaixa estrangeiros. Por outro lado, Nussbaum reconhece o papel que o patriotismo pode exercer, se conectado à valores como vida comum.

⁵⁰ Nussbaum indica cinco problemas. Ver Nussbaum (2019, p. 210-235).

Este papel se dá por a autora recusar a total desvinculação dos estoicos, por compreender que um mínimo de veiculação é necessário à personalidade humana⁵¹.

O ponto é quais sentimentos morais são capazes na congregação deste patriotismo para criar ações à Abordagem das Capacidades? Para Nussbaum (2008, p. 14), esse patriotismo não deve residir em aspectos divisionistas, mas “apelar aos laços dos cidadãos, que se diferenciam em religião e etnicidade, de que todos devem ser tratados como iguais cidadãos plenos”. A autora destaca a compaixão como sentimento importante à estabilidade da sociedade para constatação, pelos indivíduos, das dificuldades que seus semelhantes passam, combinando respeito à agência destes em pior condição. A raiva e a esperança também são outros sentimentos que impactam no objetivo de agregar as pessoas. Em uma perspectiva feminista, Nussbaum trabalha com a culpa e sua extensão na masculinidade.

O sentimento nacional poderia exercer papel na criação de uma cultura mundial decente (de inspiração rawlsiana), considerando estados liberais ou democráticos, em que soberania e autonomia são igualmente incentivadas e dos direitos de cidadania assegurados. Especificamente, a questão de vozes iguais no entremear das instituições governamentais e os sujeitos se faz presente, em que instituições trabalham para a igualdade em uma sociedade bem ordenada com seus princípios. Aqui se misturam as emoções políticas, em que o sentido moral da concepção política é fixo, mas que se conjuga aos rituais e normativas das pessoas. Em certa medida, Nussbaum (2008) se refere a uma sociedade liberal, não apreciando o cultivo de sentimentos via coerção, ao mesmo tempo, em que “toda nação é uma narrativa”, com meandros nacionalistas ou não.

Este processo seria a “imaginação vívida do diferente como um dever da Educação, que requer aprendizado do diferente”. Nussbaum é consciente de que este modelo pode ser deturpado a “negar a importância fundamental da separação das pessoas e das liberdades pessoas”, contudo, é por esta educação cosmopolita que as pessoas podem aprender mais sobre si mesmas. Isso implica impactos nas concepções democráticas, já que “o sentimento não examinado das preferências de uma pessoa” seria “uma das maiores barreiras da deliberação

⁵¹ Neste ponto, Nussbaum claramente se afasta de John Rawls, que entende que em conflitos inconciliáveis que coloquem em xeque a sociedade, será necessário a recusa de aspectos morais individuais em prol de um consenso sobreposto das doutrinas, para sustentabilidade desta sociedade. Benhabib também critica este ponto de Rawls, contudo, procede ao mecanismo do diálogo pelas iterações democráticas e entende que contextos em que doutrinas ameacem a integridade de seres humanos, estão em tendência de serem desconsideradas em instituições legais e políticas democráticas, mas isto não se confunde em abrir mão individualmente, mas que a razão pública do mecanismo das iterações incide diálogo em que indivíduos percebem os danos causados. Ver Rawls (1996, 1999) e Benhabib (2009, 2008, 2007a, 2007b).

racional” (NUSSBAUM, 2002b, p. 10-11). Ao mesmo tempo, as questões contemporâneas não mais de delimitam aos territórios nacionais e demandam cooperação em diálogo internacional.

Nussbaum considera que uma teoria da Educação para a cidadania global perpassa por cultivar humanidade. A autora associa esta ideia do cosmopolitanismo à educação legal. A respeito da primeira, o compartilhamento de humanidade comum, via gregos e estoicos, nos orienta a obrigações morais uns para com os outros, em cooperação para além-fronteiras, aberta e sem preconceitos e ressentimentos. Em relação à segunda, o contorno da questão da cidadania e direitos em um mundo interconectado, mas receoso quanto às fronteiras e em constante redefinição da cidadania, coloca os litígios legais em dimensão global e local ao mesmo tempo. Em suma: Nussbaum propõe uma empatia como motor dos sentimentos humanos como de alcance universal.

Para este patriotismo acontecer, algumas instituições estáveis são necessárias, como direitos constitucionais e judiciário independente, separação de poderes, proteção aos direitos dos imigrantes, educação à cultura estrangeira e minorias domésticas e uma cultura crítica⁵². Estes elementos permitem consideração crítica de um patriotismo em que normas cosmopolitas se articulam com dimensões locais capazes de gerar sentimentos, anseios e ação para compartilhar e decidir questões relativas à direitos, condições de vida e respeito a humanidades como fundamentos dos direitos humanos.

Por fim, ressalta Nussbaum, o reconhecimento de obrigações morais para com o resto do mundo, que não deve ser confundido com um universalismo, mas valores desrespeito à dignidade humana, em que todos os seres humanos são inalienáveis em direitos e em tratamento igualitário. O reconhecimento da igualdade moral tem consequências práticas, por reduzir constrangimentos e pressuposições a respeito de moralidade. Nussbaum ainda considera a necessidade de valorizar a humanidade em seu caráter plural e respeitoso, mas sem hierarquia, dominação e subordinação.

2.4 Da conciliação de Benhabib e Nussbaum

O sujeito de direitos de Benhabib se encontra na colisão entre as reivindicações de cidadania igualitária e as reivindicações de soberania do Estado, em que os Direitos Humanos aparecem como um “direito a ter direitos”, conjugando o reconhecimento ao direito de cada ser

⁵² Este é um ponto em que Nussbaum geralmente é criticada por um cosmopolitanismo ou pensamento da justiça global de caráter especificamente moral sem desenvolver juridicamente ou normativamente como estes processos seriam de fato desenvolvidos. Ver mais em Benhabib (2007c) Scheffler (1999) e Waldron (2000).

humano a pertencer à alguma comunidade política e fazer jus à uma cidadania igualitária. Trata-se de um sujeito que reivindica moralmente o pertencimento, mas que também advoga os termos jurídico-civil de direitos e obrigações. Este direito é ancorado em perspectiva de uma ordem republicana cosmopolita, mas não em obrigações recíprocas morais que apontam humanidade, mas ideal cívico e não étnico de comunidade política e pertencimento em reconhecimento mútuo, onde todos os membros se consideram igualmente portadores de direitos, evidenciando igualdade política.

Já a dimensão do sujeito em Martha Nussbaum se centra na concepção de “fazer humano”, atrelado à justiça e ao desenvolvimento dos indivíduos, as escolhas e alcance de suas ações, cujo caráter abrangente do bem-estar e da qualidade de vida com inspiração aristotélica e pautada no fazer humano associado à razão prática servem como esquema às políticas públicas, combinando a linguagem dos direitos. A linguagem dos direitos possui relação com elementos que fazem parte, distributivamente, das vidas das pessoas, impactando seus contornos e envolve disputas por reconhecimento da importância daquele direito como materialmente relevante. O sujeito de direitos, portanto é alguém que tem o direito a ter sua dignidade e humanidade reconhecida, sendo capaz de realizar seu fazer em respeito aos outros, reconhecendo sua igual capacidade. Ao mesmo tempo, este sujeito é percebido em relação de dependência, momentânea ou permanente nos mais variados cenários.

Em ambas, a dimensão do sujeito de direitos se relaciona com as reivindicações e a dimensão universal de reconhecimento. Benhabib propõe reconciliá-las com afirmações de diferença religiosa ou cultural por intermédio da linguagem dos direitos humanos, ao defender a ideia de “direito a ter direitos” como um direito moral fundamental a todos os seres humanos, reconhecendo, protegendo e estruturando igualdade entre pessoas em uma comunidade humana. É preciso considerar os direitos humanos em sua distinção como “princípios de direitos” e “agenda de direitos”, pois “direito a ter direitos”, sendo reconhecido em uma regra legal, seu princípio de direito é igualmente reconhecido. Contudo, seu alcance, escopo e interpretação varia conforme a “agenda dos direitos” que esteja em debate para com sua defesa normativa possível.

Em Nussbaum, as reivindicações de direitos, em caráter internacional, se dão em contexto de profundas desigualdades que assolam inúmeros países no mundo, impactando em indivíduos impossibilitados de realizar o seu fazer humano. Estas reivindicações perpassam as teorias do direito internacional e justiça que comandam amplos consensos em termos de “deveres de justiça”, mas pouco alistam em “deveres de ajuda material”. Isto importa uma concepção fragmentada de humanidade que impede cultivar comunidade universal, impedindo

o senso crítico de violações de direitos de alguém e impossibilitando a compreensão da vida como interdependente e matéria de responsabilização internacional por conjunturas degradantes e violações de direitos humanos. Assim, a dinâmica de dependência, momentânea ou permanente que os indivíduos podem estar sujeitos, não fazem parte dos contextos de justiça.

A questão é como conciliar, mediante justificação, seja moral ou normativa. Para Benhabib, a justificação política de direitos humanos pressupõe recurso ao universalismo justificatório, o qual demanda reconhecimento do direito dos outros a aceitar como legítimo apenas aquelas regras de ação, comunicadas com razão. Portanto, “o princípio de direitos” acede ordem política legítima quando seu sistema geral de leis une o desejo de todos igualmente na uma comunidade política, cujo princípio de direitos, respeita as pessoas como seres morais. Na evocação dos princípios de direitos os indivíduos se apropriam das leis, sendo sujeitos e autores, julgando legitimação do alcance da variação de reivindicações. As iterações democráticas assumem o papel da dialogicidade na agenda dos direitos em traduzir as concepções colocadas e instituir em bases civis e jurídicas.

Já Nussbaum, a justificação na Abordagem das Capacidades sustenta o espaço comparativo acerca do que as pessoas podem fazer, a partir da defesa de uma lista de capacidades normativamente fundamentais à justiça política, que alcança a todos em uma nação, se associando aos direitos humanos, que façam parte da base constitucional que define os objetivos de uma nação, em especial, que sirva de base ao julgamento. Esse movimento constitucional procura evitar posições frágeis de legislações que não alcançam o sentido político da igualdade e mantém intactas as estruturas formalmente iguais e materialmente desiguais. O processo de justificação em Nussbaum levou em consideração o equilíbrio reflexivo em Rawls procurando convergir delimitação substantiva e procedimental para um consenso político, com o debate pelos indivíduos, traduzindo seus julgamentos éticos sobre justiça, contrapondo-os com princípios teóricos e partindo da noção de dignidade humana e sua vida decorrente, considerando elementos à uma vida digna.

Para Benhabib, a linguagem dos direitos humanos assume, neste contexto, papel delineador de instituições transnacionais, ainda que sua natureza e escopo sejam objeto de disputas das dimensões local/global. A dimensão da soberania assume desafio em um mundo de crescente interdependência, ao passo em que cria anseios na problemática da relação de normas legais transnacionais e soberania democrática. Neste ponto, o direito à articulação e desenvolvimento de reivindicações surge às pessoas na sociedade civil por intermédio das iterações democráticas orientado à justiça democrática, como comprometer moral, político, constitucional e às obrigações dos tratados e documentos de direitos humanos

considerados em decisões justas e legítimas. Benhabib ressalta o papel que instituições internacionais possuem de fortalecer a jusgeneratividade dos Direitos Humanos em caráter internacional, investindo em cooperação e fronteiras mais dinâmicas do que em processos incapazes de gerar vinculação.

Já Nussbaum defende o respeito à defesa universal de amplas liberdades, assim como suas condições materiais, considerando as pessoas como fins. Portanto, valores universais são aceitáveis e necessários como princípios políticos básicos. A abordagem universalista da autora desenha a capacidade como objetivo político que envolve o aprendizado de si como sujeito de direitos atento às violações que possam ocorrer, em um contexto de aprendizado e defesa, já que a lista foca na justiça em seu valor intrínseco de seu conteúdo, sem subordinar um ou outro, focando, portanto, no bem e no direito. Ao mesmo tempo, sua Abordagem das Capacidades se pauta na ênfase dos direitos individuais, em que cada ser é um fim em si mesmo e não meio ao fim alheio.

O papel do estado, para Benhabib, demanda agregar e relacionar autogoverno com o conteúdo de direitos humanos, moldando, inclusive, sua articulação legal e alcance, afastando igualmente, as dimensões paroquiais e o paternalismo ocidental. O objetivo é fomentar a jusgeneratividade, com a necessidade de intermediar, via formação de povos democráticos, os direitos humanos a se tornarem “elemento da cultura pública” de povos democráticos por processos de interpretação, articulação e iteração, em que este artifício democrático alcança princípio de justificação normativa, onde as iterações permitem julgar como legítimas ou não, os processos que conforma a contextualização das reivindicações e sua contestação.

No contexto da erosão da soberania nacional pelo mundo não há espaço para muitas escolhas e ações sem corolários. A lista tem como objetivo espelhar decisões políticas, servindo como base moral à sociedade internacional para o debate e construção ampla, respeitando as nações, mas sem intervenção paternalista. As nações devem ser respeitadas como vínculos à identidade humana, ao passo em que têm importância prática à ajuda e suporte material. Ressalta Nussbaum, o reconhecimento de obrigações morais para com o resto do mundo envolve valores desrespeito à dignidade humana, em que todos os seres humanos são inalienáveis em direitos e em tratamento igualitário. Isso não seria um universalismo. A diversidade cultural é elemento crítico à Abordagem das Capacidades e Nussbaum não a considera como uma tentativa universalista imperialista. O reconhecimento da igualdade moral tem consequências práticas, por reduzir constrangimentos e pressuposições a respeito de moralidade. Nussbaum se opõe a ideia de que sua abordagem seja uma espécie de

cosmopolitanismo, mesmo que tenha base global e justiça doméstica, uma vez que a ideia de justiça social e igualdade não se atrelam ao cosmopolitanismo em si.

De acordo com Benhabib, normas internacionais de Direitos Humanos têm a possibilidade de longo alcance para empoderar cidadãos criando vocabulários para mobilização de reivindicações e abrindo canais à sua articulação, implicando obrigações domésticas e internacionais, colocando os litígios em pauta para discussão e que evidenciam a dimensão cidadã dos sujeitos a participar. Estão envolvidos o diálogo, o direito a falar e se expressar, questionar e propor alternativas, o que, em certa medida, não significa a ausência de disputas. Contudo, daí, há aprendizado moral via transformação moral, que modifica experiências históricas. Há o desafio do relativismo em relação à incompatibilidade e não tradução de ideias, uma vez que compreender o outro é um ato cognitivo e ação política e moral. Assim, Benhabib defende um universalismo ético e plural em escala mundial. A autora reconhece os limites de um respeito universal onde a reciprocidade igualitária é um ideal.

Os princípios políticos que orientam a Abordagem das Capacidades de Nussbaum servem como fonte aos cidadãos e são traduzidos em instituições políticas justas. Este processo liga a Abordagem das Capacidades com os deveres de governos, especialmente em relação à titularidade de direitos, à sua garantia e aplicação. Neste aspecto, nações ricas tem o dever de ajudar materialmente as nações pobres. Não obstante, esses direitos são inscritos nas constituições, marcando o contexto do Estado, de prover capacidades em respeito às escolhas das pessoas. As capacidades não são instrumento, mas possuem valor em si à vida humana, por derivar da razão prática e da escolha das pessoas em deliberar sobre o que fazer pós-desenvolvimento das capacidades, uma vez que pensar em justiça é considerar o desenvolvimento dos indivíduos, as escolhas e alcance de suas ações. Assim, a Abordagem das Capacidades de Nussbaum centraliza que cada pessoa seja portadora de valor e um fim, constituindo o princípio das capacidades de cada pessoa.

Mas nem tudo envolve diferenças entre as autoras. Enquanto Benhabib se aporta em Kant em sua dimensão cosmopolita que resguarde os vínculos locais, Nussbaum retorna aos gregos, estoicos e Iluministas para desenvolver sua argumentação do ser humano como um fim em si mesmo respeitado em suas capacidades. Ambas concordam que o respeito ao ser humano como dotado de capacidades e respeitado em seus vínculos primários e localizados, é fundamental para qualquer concepção de justiça em termos globais, desde que essas obrigações especiais de vínculos não sejam associadas a impactar negativamente na integridade de indivíduos alheios, pois aí, o desrespeito à humanidade é flagrante.

Para Benhabib, as dimensões de justiça global ou cosmopolitas devem ter como parte um universalismo justificatório onde princípios de direitos respeitam as pessoas como seres morais conformando ordem política legítima. Para Nussbaum, a posição cosmopolita é moral e não legal, no sentido de que as discussões e agenda, pela via do consenso em convenções, seriam mais frutíferas do que imposições legais, sendo posteriormente, incluídas constitucionalmente. Todavia, ambas concordam que as posições de reivindicações em caráter global são necessárias, no contexto dos Direitos Humanos, a posicionar a cobrança de responsabilização política sobre questões públicas que afetam a coletividade e não deixar estas questões à margem de resolubilidade dos indivíduos, tal como Young (2011) destaca.

O cidadão cosmopolita se defrontaria com as obrigações globais em um choque civil e jurídico com elementos culturais de sua nação de origem, demandando dele posicionamento, assim como da nação de destino, a respeito das incongruências que atinjam a integridade dos indivíduos envolvidos. Para Nussbaum, o enfrentamento é moral e ético, porque não se admissível expor ao indivíduo que ele venha a escolher entre a devoção aos seus vínculos em detrimento de uma dedicação global. Ambas são enfáticas que negar cidadania ou capacidades com justificação em critérios atribuíveis é rebaixar a humanidade e dignidade humana a critérios excludentes.

Por outro lado, é mais evidente que as autoras se aproximam da ideia de que o cosmopolitanismo não se desintegra, uma vez que se deve considerar quais as responsabilidades especiais de vinculação se refere neste “cosmos”. Elas seriam válidas, para Nussbaum, se são a respeito de combate às dimensões de desigualdades, ou, de acordo com Benhabib, se são responsabilidades com respeito à instituição de igualdade político-civil entre cidadãos nacionais ou não. Ao mesmo tempo, ambas concordam que elementos de justiça global são necessários à construção de subsídios à comparação entre as nações e termos de respeito aos direitos humanos, assim como de convencimento e articulação para agenda política de direitos, bem como de proposta vinculante e obrigatória à dignidade humana.

Igualmente, não há uma percepção “material” ou de ajuda material Benhabib, tal como aparece em Nussbaum. As preocupações de Benhabib são quanto à natureza jurídico-civil dos termos da igualdade política reivindicadas por concepções de Direitos Humanos, que denotem uma concepção política de sujeito respeitado em sua concepção de humanidade e dignidade respeitados universalmente e, para tanto, as dimensões de desigualdades entre nações se faz presente no apoio às nações fragilizadas. Em Nussbaum, não se tem essa preocupação jurídico-civil, por outro lado, o foco de Nussbaum é moral e político em termos de uma concepção de

dignidade e capacidades do que as pessoas podem fazer, como uma medida de compreensão de dignidade e reconhecimento do valor intrínseco do que é ser tratado dignamente.

Um aspecto a ser salientado é que as autoras partem de concepções distintas de ser humano, mas chegam a um denominador comum. Tendo como ponto de partida o direito à integridade moral e respeito político do ser humano, Benhabib parte da lógica Arendtiana de concepção do indivíduo em seu direito a ser tratado pelos outros de acordo com certos padrões de dignidade humana e valor mutuamente reconhecidos e aceitos, já Nussbaum parte de lógica Aristotélica de concepção de pessoa capaz e necessitada que cultiva a comunidade universal, onde a vida se demonstra interdependente e o sentido de responsabilização agudiza o senso crítico acerca das dimensões da humanidade. Em ambas: o ser humano como um fim em si mesmo, sem instrumentalização e respeitado, ao mesmo tempo, em que este indivíduo é pensado em relação aos outros.

2.5 A questão das hipóteses em Benhabib e Nussbaum

Consideremos a seguinte premissa:

As ações políticas envolvem percepção teórica e prática de justiça de gênero.

A partir da leitura de Seyla Benhabib e Martha Nussbaum, é nítido considerar que a ação do Estado se orienta teórica e prática, por concepções generificadas. A crítica das autoras, contudo, é que esta *concepção generificada de justiça* é carregada negativamente no sentido de hierarquizar e subalternizar oportunidades e alcances de mulheres em relação aos homens. Desta forma, ao empreendermos análise preliminar sobre o tráfico de pessoas, tal concepção fica evidente de que um conjunto de pressupostos morais, religiosos, éticos e biológicos construíram uma posição significativamente forte no rebaixamento de mulheres em sua dimensão de sujeito de direitos em termos igualitários em relação aos homens.

Em boa parte das convenções internacionais até 1949⁵³ trata de dimensão no sentido negativo (negação da justiça e percepção de desigualdade como natural). A convenção de 1949, parcialmente e a de Palermo, em 2000, apresentam sentido positivo (afirmação da justiça e percepção da desigualdade como fabricada e necessária a ser eliminada). Assim, entendemos a *justiça como fundamentos relacionais e critérios de equidade, igualdade e desigualdades* em

⁵³ Que serão objeto no próximo capítulo.

que aliamos interpretação do gênero perspectiva relacional de papéis, percepções, práticas e normas. Assim, entendemos que existe justiça de gênero empregada nas concepções de combate ao TIP.

Neste ponto, até o momento, já podemos realizar o teste da hipótese nula, abaixo.

H0: não há delimitação de justiça de gênero.

Não há justiça de gênero na concepção de afirmação de igualdade ou da desigualdade;

A questão que nos coloca agora é partir para o teste das outras hipóteses. As políticas de combate ao tráfico, como veremos no próximo capítulo implicam leitura em duas frentes. A primeira tem ênfase nas questões de igualdade de natureza jurídica e política, com implicações fortes de referência global. Tal frente é observada no esforço da Liga das Nações e Nações Unidas para um termo referencial de interpretação sobre o tráfico que inclua diretrizes de respeito comum `direitos humanos *mínimos* – termo “mínimo” aqui é conscientemente utilizado na perspectiva da Declaração de Direitos Humanos aos quais os Estados-parte se comprometem a respeitar, o que cria jusgeneratividade e fortalece uma cultura de direitos. A ponto enfrentado por Benhabib implica considerar que o não respeito à igualdade jurídica e aos direitos humanos em caráter de comprometimento internacional impacta em incremento migratório para destinos capazes de satisfazer condições de igualdade para estes migrantes.

A segunda ênfase tem base nas questões de igualdade de natureza material, de oportunidades e tratamento igualitário, com implicações enfraquecidas de referência global. Tal frente é observada nas Nações Unidas em projetos como a Agenda 2030 que compromete Estados-parte a desenvolver políticas de desenvolvimento em múltiplas dimensões no território de *origem* que reforcem as oportunidades, capacidades e alcance igualitário entre homens e mulheres. Nussbaum aqui trata de uma lista de *capacidades mínimas* que todo ser humano tem o direito, por sua dimensão humana, de desenvolver em iguais termos uns para com os outros o que se refere à *oportunidade de exercício da capacidade*. O ponto enfrentado por Nussbaum implica considerar que um comprometimento internacional é insuficiente normativamente para desenvolver jusgeneratividade na ação do Estado. Todavia, um comprometimento internacional em termos de exercício igualitário de capacidades denotaria maior possibilidade de impactos internos de acordo com padrões mínimos estabelecidos em uma lista de capacidades a ser ajustada conforme as dimensões do território.

As políticas de combate ao tráfico situam estas duas frentes. Como veremos no capítulo seguinte, os *push factors* evocam justamente o sentido de que perspectivas de vida do espaço de origem estimulam as vítimas a saírem de seus territórios e estarem mais vulneráveis ao

tráfico; já os *pull factors* implicam uma percepção de que o território de destino é mais justo, com melhores oportunidades e que trataria as pessoas com devida igualdade (em especial as mulheres), o que estimula como um chamariz para tentativas de migração e tráfico. Respectivamente, a proposta de Nussbaum se insere na primeira frente e Benhabib, na segunda. Portanto, temos duas hipóteses, cada uma destacando uma ênfase:

H1: há delimitação de enfrentamento pela lógica dos *push factors*;
Foco em políticas públicas de trabalho, renda, escolaridade, saúde, mobilidade e potencialidade das mulheres.

H2: há delimitação de enfrentamento pela lógica dos *pull factors*;
Foco em políticas públicas para igualdade formal, acesso e usufruto de recursos públicos.

A questão fulcral, é que uma política de combate ao tráfico que considere este crime de natureza global, precisa aliar as duas frentes. O tráfico se desenvolve *a partir* das vulnerabilidades generificadas internas de um território, aliado às dimensões estruturais a que se relacionam. Ao mesmo tempo, estas vulnerabilidades se inter-relacionam com as implicações internacionais e expectativas por uma busca pela igualdade de natureza civil-jurídica e de melhores condições de vida, tornando-as um espelho que reflete e contra reflete a si mesmo e produz novos impactos. O tratamento desta questão demanda uma quarta e última hipótese, a saber:

H3: há delimitação de enfrentamento pela lógica dos *push e pull factors*;
Foco em ações coordenadas internamente para igualdade formal e material, com possibilidade real de melhoria das condições de vida das mulheres e que conta com articulação internacional em redes para colaboração de projetos para políticas.

O foco em apenas uma ou outra dimensão pode reforçar as fragilidades ou potencializar elementos não previstos. Por exemplo, Nussbaum (1998b) entende que se deve regularizar a prostituição como uma forma de respeitar o livre exercício da autonomia do corpo de homens e mulheres – esta é uma dimensão de igualdade de natureza jurídico-civil interna que faz alusão aos *pull factors*. Contudo, poderia ser paralelamente uma questão de *push factors* quando há um comprometimento de ênfase em ações políticas de melhoria das condições de trabalho de trabalhadores e trabalhadoras do sexo em regulações internas que permitam segurança, renda, trabalho e direitos. Regularizar com referência internacional sem associar o exercício direto de algo que se propõe a elevar condições de igualdade, pode fragilizar o processo

Uma dimensão não anularia a outra, mas isso não significa que a escolha de uma superiormente colocada em relação à outra, não venha trazer impactos negativos, como no

exemplo citado acima. *Todavia, o foco em uma ou outra, permite considerar que a justiça de gênero pende para um lado menos favorável às mulheres no âmbito do tráfico de pessoas quando indagamos quais mulheres em quais condições e em quais territórios a partir de quais parâmetros de igualdade estão relacionadas.* Neste sentido, a observância nestas propostas de hipóteses a partir de Benhabib e Nussbaum precisam ser consideradas.

3 UMA RELEITURA DENSE DO TRÁFICO DE PESSOAS

Este capítulo parte do pressuposto da seguinte problemática no âmbito da literatura sobre tráfico de pessoas: a de que se situam entre posicionamentos que variam entre a dimensão de crítica à base moral, de um lado e, do outro, da afirmação de um crime lesa humanidade. Isto posto, tais discrepâncias conjugam das leis aos comportamentos, do pânico moral ao enfrentamento jurídico-penal, bem como institucionalizam modos de compreender e construir ações do Estado.

Assim, o objetivo é desenvolver uma sistematização densa da literatura afim de delimitar os parâmetros políticos, normativos, morais e institucionais do tema. Dos acordos e convenções, leis e políticas, os sistemas de métricas, a moral-sexual, a agência e políticas públicas permeiam o arcabouço, bem como os aspectos mais recentes da Agenda 2030 no Brasil.

Trata-se, doravante, de um longo capítulo que envolve, além da sistematização, um engajamento na disposição das categorias em disputa.^b

3.1 Dois séculos de normativismos, dois séculos de disputas

Andreza Smith (2017) destaca que o conceito de tráfico de pessoas é produção recente, ainda que sua prática seja milenar e é associada a envolver ou não as pessoas como uma finalidade de exploração e lucro. Desde a escravização por derrotas em guerras, a brutalidade da escravidão por práticas de pilhagem e comércio, ao tráfico para fins de exploração propriamente dita no sentido moderno, o tráfico de pessoas ultrapassa séculos mantendo a sua essência: a de subjugar corpos humanos e sua *commoditização*⁵⁴. O *Tratado de Paris*, de 1815, marca a relação entre urgência e percepção do problema que envolve o tráfico de pessoas com objetivo de escravizar, mesmo que o documento não trate deste processo com o termo “tráfico”.

A política do tráfico de pessoas é disputada como problema em alcances diferentes por basicamente três circunstâncias: governo, organizações não-governamentais feministas abolicionistas e um conjunto ampliado de atores (organizações de direito ao trabalho e de imigrantes, direito das crianças, direitos de trabalhadores sexuais, direitos humanos, dentre outros). As mecânicas do tráfico operam por estes atores em um contexto criminológico de

⁵⁴ Tomo por empréstimo o termo *commoditização* de Benhabib (1986, 1992), Phillips (2013), Meshkovska et al (2015).

organização criminosa potente e com apelo e lastro na sociedade que se mesclam ao medo, ao legal, ao desconhecido e subterrâneo (ANDERSON; DAVIDSON, 2002).

Definir tráfico de pessoas comporta problemática em sua empreitada ao passo em que o próprio termo é generalizado como proposta guarda-chuva para cobrir variado alcance de ações e resultados, em vez de ser um único fenômeno. De interpretações processuais ou estruturais, o termo ainda agrega interpretações em que outros fenômenos sequer são interligados. Por outro lado, a “exploração” é elemento que geralmente tangencia os vários debates. E, geralmente, para Bridget Anderson e Julia O’Connell Davidson (2002), esta exploração tem proximidade com base sexual, o que afeta nos aportes metodológicos de verificação empírica dos fatos.

A leitura de Laura Lammasniemi (2020) parte do contexto de que desde as primeiras convenções internacionais do início do século XIX à primeira convenção das Liga das Nações sobre o Tráfico de Pessoas, os termos “tráfico” e “escravidão branca” eram usados recorrentemente, cujo foco era combater a prostituição e sua exploração. Em suma, a exploração derivaria da institucionalização da prostituição e esta, conseqüentemente, derivada da depravação moral da sociedade.

Os primeiros documentos relativos ao fim de situações de tráfico de pessoas remetem socioeconomicamente, a exemplo de mudanças produtivas que levaram ao fim formal da escravidão de negros, além das preocupações morais e de costumes na Europa. Tais dinâmicas influenciaram na derrocada da escravização para fins de exploração sexual de mulheres brancas. Smith (2017) aponta, contudo, que a associação entre tráfico e prostituição levou à uma série de normativas objetivando abolir a prostituição, deixando de lado mulheres não brancas e dificultando homogeneidade de conceitos e práticas legais.

O aumento da pobreza urbana ao longo do século XIX se torna aspecto associado à ordem moral no âmbito do crescimento das cidades e espaços urbanos. A prostituição era um dos elementos vistos como ameaça à saúde pública e como fracassos morais. As mulheres eram o foco da degradação geral da moralidade, sobretudo no cenário inglês na segunda metade do século XIX (SILVA, 2018). Mescla-se a este contexto, a estratégia deliberada de mulheres em migrar em busca de melhores condições de vida. O resultado é um horror social e moral em que mulheres brancas migriam para trabalhar como prostitutas ou que seriam aliciadas para tal. A mulher branca estaria no centro de uma “proteção” a ser juridicamente configurada.

Para Anne Gallagher (2010), o contexto abolicionista do século XIX relativo ao tráfico de mulheres, não possuía bases evidentemente abolicionistas, mas engendrado em uma batalha pela segurança da virtude das mulheres brancas, o que conviria para distinguir a escravidão sexual das brancas da escravidão de africanos, assim como para reduzir ou eliminar a recém

regularização da prostituição na Europa. A “escravidão branca” remeteria ao recrutamento, por força, à prostituição e transporia como mote ao movimento abolicionista e à ênfase do tráfico de mulheres como propósito à exploração sexual.

Nesta lógica, Thaís Rodrigues (2013, p. 26) destaca a relação entre o Direito e a Moral em como as condutas ligadas ao sexo (além de seu caráter interpretativo) orientam o tipo de sociedade em momento histórico e como isso reverbera no Direito, cujos delitos foram tutelados refletindo valores, costumes e a moral sexual vigentes”. A moral sexual tem forte associação aos preceitos religiosos, inclusive sustentados filosoficamente, insinuando e tipificando condutas morais. A moral sexual também é acompanhada das representações de gênero, hierarquizando condutas e costurando relações de dominação.

Silva (2018) demarca o período entre 1904 e 1949 como o de miopia na limitação do tráfico para fins de exploração sexual. Este período reafirma elementos envoltos em discursos morais do século XIX, notadamente, para com a subordinação de mulheres, em que sua desqualificação a representaria apenas como objeto alheio à inteligência ou vontade própria, mesmo até sua coisificação com a finalidade de exploração. Este processo que envolve submissão e subalternidade foi elevado ao máximo em instrumentos jurídicos sobre o tráfico, que retiraria agência de mulheres e ampliaria pânico moral.

A importância do “pânico moral” é nítida como estratégia objetiva à criação de um mito cultural que idealizaria vítimas, estatísticas, marcaria territórios e construiria suas vases em documentos internacionais, alguns dos quais permanecem no século XXI. Entre 1904 e 1933, quatro convenções internacionais sobre o tema marcariam estes elementos em seus textos no âmbito da Liga das Nações, seja evidenciando a questão racial, seja associando a relação tráfico-exploração, ou até novelando a tutela de crianças e mulheres adultas ao mesmo nível.

A primeira tentativa de construir uma legislação específica provém do *Acordo Internacional para a Supressão do Tráfico de Escravas Brancas* de 1904⁵⁵, que teve como impulso a atuação do Escritório Internacional à Supressão do Tráfico de Escravas Brancas e organizações da sociedade civil, em especial, religiosas. Destaque que as íntimas ligações entre moralidade e bases religiosas como meios de controle social. Os objetivos destas primeiras ações compreendiam lobby relacionado à legislação criminal e de imigração, as quais se orientavam pela preocupação com a crescente migração de mulheres (pelos mais diversos motivos, considerando a expansão das fábricas em território Europeu ao longo do século XIX).

⁵⁵ Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VII-8&chapter=7&clang=_en>. Acesso em: 6 jul. 2020.

Antes mesmo da atuação deste Escritório Internacional, organizações abolicionistas já se concentravam em ações de combate à prostituição e articulavam movimentos.

É preciso, entretanto, regredir um pouco mais, especificamente em 1889, em uma Conferência do Escritório Internacional realizado em Londres, onde foram rascunhados os primeiros textos a respeito das definições sobre o tráfico, a partir de uma resolução que clamava pela “criminalização da procura de mulheres e meninas à prostituição, assim como o estabelecimento de investigações criminais onde o tráfico de escravas brancas era suspeito” (LAMMASNIEMI, 2020, p. 70). Também se demandava cooperação internacional e troca de informações, além de focar no controle de fronteiras e permitindo a deportação de prostituição estrangeiras.

Em 1910, o Acordo Internacional para a Supressão do Tráfico de Escravas Brancas foi ratificado na *Convenção Internacional para a Supressão do Tráfico de Escravas Brancas*⁵⁶. Esta Convenção preencheu a lacuna do Acordo de 1904 e passou a prever a persecução criminal e redigindo definição de tráfico em seu Art. 1º, a saber “qualquer pessoa que, para satisfazer à luxúria de outrem, tenha contratado, raptado ou seduzido, mesmo consensualmente, uma mulher ou menina que seja menor, para propósitos imorais, mesmo quando os vários atos que constituam a ofensa forem cometidos em diferentes países”⁵⁷. O Art. 3º obrigava a criação de dispositivos legais de punição nas legislações domésticas.

Destaca-se que o artigo 1º inclui ato (tráfico), meios (contrato, rapto ou sedução) e propósito (satisfazer à luxúria), dispensando consentimento quando algum elemento coercitivo tenha sido empregado. Esta será uma característica de praticamente todas as convenções relativas ao tráfico de pessoas. Tal indicação também aparece no Art. 2º para incluir “fraude ou uso da violência, ameaças, abuso de autoridade ou quaisquer outros meios de constrangimento, contrato, rapto ou sedução” no caso de mulheres acima de 21 anos. Apenas as mulheres até 21 anos estavam amparadas pela Convenção. Contudo, o anexo do Protocolo referente à Convenção de 1910 nos itens A, B, C e D, facultava às nações legislar sobre conceder proteção às maiores de 21 anos. Há um ponto específico de moralidade das mulheres abaixo de 21 anos como puras e castas, desconhecedoras das profanidades que possam corrompe-las quando traficadas para luxúria de outrem.

⁵⁶ No âmbito do Direito Internacional, há diferença entre *Acordos* e *Convenções*, com maior peso institucional para o segundo, devido à cogência, ou seja, capacidade normativa de exigência de atuação após assinatura e incorporação aos instrumentos jurídicos domésticos da Nação.

⁵⁷ No original: “Any person who, to gratify the passions of others, has hired, abducted or enticed, even with her consent, a woman or a girl who is a minor, for immoral purposes, even when the various acts which together constitute the offence were committed in different countries, shall be punished”.

É a partir da Convenção de 1910 que surgem pressões à alteração do termo “escravas brancas” para “tráfico” ou “tráfico de mulheres”, que incluísse mulheres de todas as etnias ou destacando que homens também eram passíveis de vitimização. Em certa medida, a lógica puritana da Era Vitoriana que associava tráfico a relações sexuais, sobretudo, o rapto de mulheres para exercício da prostituição, impedia considerar o tráfico como capaz de alcançar homens e meninos para atividades de exploração do trabalho que não em atividades sexuais. Apesar do fato de que se construía ideia de que apenas mulheres e meninas “serviam” às luxúrias de outrem.

A crítica a respeito da “brancura” nestes dispositivos mesclava raça, classe, nacionalidade e pureza moral, até mesmo, com a prostituição sendo algo que “alvejava” esta brancura (LAMMASNIEMI, 2020, p. 73). Em termos históricos, apenas em 1921, o termo “tráfico” é introduzido como delimitador pela Liga das Nações, na *Convenção Internacional para o Combate do Tráfico de Mulheres e Crianças*, cujo objetivo era ampliar alcance dos termos de 1904 e 1910.

As primeiras décadas do século XX indicam um discurso da escravidão da mulher branca habilmente transformado em representação do tráfico sexual. A “pureza” da escrava branca era posta em confronto com os corpos femininos não-brancos, ao mesmo tempo em que articulava o caráter feminista abolicionista que associava tráfico de mulheres à prostituição, ao resqúcio do patriarcado e eliminando agência de mulheres. Este processo moldou a linguagem dos instrumentos jurídicos de combate ao tráfico de mulheres. Apenas em 1921, o termo “escravas brancas” dá lugar à “tráfico de mulheres e menores”.

Esta convenção de 1921 tem uma segunda rodada de negociações em 1933 com a Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores⁵⁸, que criminalizou qualquer recrutamento que decorra em prostituição, independente do consentimento da vítima. O §1 art. 1º deixa clara a dimensão de exploração sexual no ambiente internacional, ao dispor o conceito de tráfico como “quem quer que, para satisfazer as paixões de outrem, tenha aliciado, atraído ou desencaminhado, ainda que com o seu consentimento, uma mulher ou solteira maior, com fins de libertinagem”. É perceptível uma inovação no tocante à prevenção no §2, em que também é passível de sanção penal a “tentativa é igualmente punível. Nos limites legais, também o são os atos preparatórios”.

Os tratados de 1904, 1921 e 1933 (os dois últimos mediados pela Liga das Nações e o primeiro liderado pela Inglaterra), não delimitavam o conceito de “tráfico”, se restringindo à

⁵⁸ Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VII-5&chapter=7&clang=_en>. Acesso em: 6 jul. 2020.

lógica migratória e suas causalidades no que se referem ao recrutamento, porquanto, os meios coercitivos associados à conjuntura dos deslocamentos migratórios, próprios do contexto capitalista do emprego, renda e condições de vida. Logo, somado à questão moral e racial conjugada, estes instrumentos normativos dissociavam os motivos e dinâmicas que permitiam o desenvolvimento do tráfico, ao passo em que negligenciavam o fim deste recrutamento.

A Liga das Nações criou um Comitê específico para o debate, de caráter consultivo e não deliberativo, propondo legislações à Assembleia. Se antes se percebia claro controle da imigração feminina, após a Convenção de 1921, surgiram tentativas de nacionalizar a prostituição, sobretudo em partes da Europa Ocidental. Já em 1949, com a *Convenção das Nações Unidas para a Supressão do Tráfico de Mulheres e Exploração da Prostituição de Outros*⁵⁹, o movimento do Abolicionismo se fortalece, em especial, ao delimitar no preâmbulo da Convenção, a prostituição e tráfico de pessoas como incompatíveis com a dignidade humana, por destituir indivíduos, famílias e a comunidade.

A definição de tráfico é direta no Art. 1º da Convenção de 1949, entendendo-o como aliciamento, indução ou desencaminhamento de outra pessoa para fins de prostituição, assim como explorar a prostituição de outra pessoa, em ambos os casos ainda que com seu consentimento. Este convênio assume conotação abolicionista em que o tráfico para fins de exploração sexual é uma forma de conceptualização da prostituição (SILVA, 2018). Os valores morais estão presentes na defesa da família e comunidade (preâmbulo do parágrafo 1º), ao mesmo tempo em que demarca necessidade de eliminar condições sociais que poderiam impedir a prostituição, além de situar um contexto repressor. A Convenção de 1949 e seu Protocolo de 1950 ratificam a prostituição e sua facilitação como associados diretamente ao tráfico e à exploração.

A Convenção de 1949 elimina ou reforça certos aspectos desses elementos, mas amplia instrumentos e fases, conceituando o tráfico como processo. A maior divergência está na separação entre a prostituição forçada e a consentida para fins regulatórios em nível internacional. A punição, neste caso, se estende à quem explora sexualmente ou à quem a facilita. Não obstante, a cooperação internacional é elevada como instrumento crítico ao combate deste crime, sendo colocada igualmente a necessidade de parceiros internacionais e precisão normativa (GALLAGHER, 2010). Por fim, a proteção e a reabilitação entram na Agenda, mesmo que o texto, apesar de abolicionista, desconsiderar os contornos da prostituição

⁵⁹ Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/traffickingpersons.aspx>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

e suas relações com a perspectiva de gênero. Esta convenção permanece por mais de cinquenta anos como referência ao tema, até ser substituída pela Convenção de 2000.

O traço abolicionista é perceptível nas convenções de 1949 em diante, ao considerar a recompatibilidade entre a prostituição e a dignidade e o valor da pessoa humana, além de fundir a prostituição e tráfico de pessoas. A temática ressurge na década de 1980, associada às intervenções militares e globalização econômica e avanço tecnológico, onde a temática da prostituição não é mais aparente e urgente, mas inserida em uma construção ampliada da violência contra a mulher.

Os contornos do tratado de 1949, já sob a égide das Nações Unidas, possui as mesmas pinceladas que não ponderavam o tráfico, mesmo demonstrando o caráter mais nítido de um posicionamento abolicionista, ao associar a prostituição como uma finalidade direta do tráfico de mulheres, independentemente de consenso, por se entender como exploração sexual. Gallagher (2010, p. 15) é direta ao situar que para, no limiar do século XX, “o espectro de mulheres e meninas como levadas à força para o exterior, contra suas vontades, às situações de exploração, em parte, sexual”.

Anderson e Davidson (2002), por exemplo, ponderam na capacidade de o tráfico de pessoas agregar na compreensão dos direitos humanos em sua violação. Menos analisado em termos de liberdade, autonomia, oportunidades e igualdade e mais ponderado em lógicas criminalizantes migratórios, o tráfico de pessoas se situa em dinâmicas próximas à hierarquizações, moralidade e vitimização. Tal mecanismo favorece políticas internas e externas de controle migratório e territorial, sem qualquer observância estrutural.

A maior problemática na definição do tráfico de pessoas está no mapeamento do que forma a demanda pelo trabalho ou serviço – em que leituras rasas reificam elementos. Interesses, abusos e exploração ficam atomizados, uma vez que a demanda pelo tráfico de pessoas não é percebida como parte da exploração do trabalho de qualquer pessoa incapaz de se desvincular às situações exploradoras em geral. Os denominados *push* e *pull factors*, neste ponto, são critérios e perpassam a explicação pela demanda de trabalho barato e vulnerável, bem como meios institucionais fragilizados de exploração.

Roza Pati (2019) descreve que as tratativas internacionais em convenções de combate ao tráfico de pessoas foram construídas pela vertente da Lei Penal. O confronto do tráfico com a Lei Penal é o instrumento direto mais forte disponível, sobretudo por este crime ser capilarizado e ampliado transnacionalmente. A controvérsia reside na dinâmica da insuficiência da Lei Penal e, em muitos casos, de sua inclinação a desrespeitar os direitos humanos das vítimas que são revitimizadas pela própria Lei. Pati (2019) ainda considera que o diálogo com

os direitos humanos fica prejudicado quando o sistema legal se estrutura pela persecução e prevenção do tráfico e se distancia da proteção às vítimas. Ao mesmo tempo, os *push factors* aliados à prevenção igualmente são desconsiderados como parte de respeito aos direitos humanos, enfraquecendo o diálogo entre estes e a Lei Penal.

Há uma especificidade do trabalho que Anderson e Davidson (2002) apontam no tráfico de pessoas que se particulariza: a demanda por um trabalho “corporificado”, ou seja, de espécie etária, gênero, raça, nacionalidade, casta ou classe. As variações de tráfico de pessoas implicam percepções de “tipos” de pessoas “preferenciais” para determinado trabalho – o que reforça estereótipos e percepções sociais destes marcadores.

Os acordos e convenções internacionais entre 1904 e 1949 tinham como limitação o entendimento do tráfico de pessoas como sinônimo de exploração sexual e prostituição, o que afastava os homens de serem objetos de exploração. Em segundo, o contorno migratório do século XX, combinado ao moralismo cristão, incitava criação de leis que protegessem mulheres estadunidenses e europeias (lócus dos fluxos migratórios). Posteriormente, em 2000, entende Smith (2017), com o Protocolo de Palermo, estas interpretações relativas ao tráfico e prostituição se condensam entre as disputas de grupos “abolicionistas” e “reguladores/laboristas”.

Entre os abolicionistas, estão presentes a influência da *Coalition Against the Trafficking in Women* (CAATW) e, entre os reguladores/laboristas, os vinculados à *Global Alliance Against the Trafficking in Women* (GAATW). Os primeiros defendem a extinção da prostituição, pois esta eliminaria, conseqüentemente, o tráfico de mulheres, por entenderem a rede de demanda e consumo do sexo como violação da dignidade das mulheres. Os segundos defendem a prostituição livre e consentida entre adultos como uma forma de trabalho delimitando entre a prostituição voluntária e a prostituição forçada (esta última relacionada potencialmente ao tráfico de pessoas).

Três elementos diferenciam estas abordagens: autonomia, trabalho e consentimento. Para a CAATW, o sexo, como uma forma de exploração comercializável, torna o corpo da mulher uma *commodity* passível de compra e venda, consumível e descartável, configurando uma violação de dignidade, o que fere a autonomia das mulheres, independentemente de qualquer forma de consentimento. Já a GAATW entende o sexo como uma forma de expressão humana que deve ser respeitada na autonomia do corpo da mulher e negar à mesma o bem entender do uso de seu corpo é uma violação da dignidade, logo, o sexo passível de comercialização de forma livre e consentida entre adultos deve ser compreendido como uma

forma de trabalho, o qual deve ser regulado à proteção da integridade de quem oferta, quem demanda e da transação – o que diferencia a prostituição livre e consentida da forçada.

Ainda assim, apenas na última década do século XX que o tráfico é alçado à questão de interesse internacional e nacional, concomitantemente, ao passo em que os processos e vítimas de tráfico igualmente são percebidas em outro prisma conceitual. A este contexto somam-se a maior intensidade da migração de mulheres, a feminização da pobreza, a maior vulnerabilidade social, política e econômica das mulheres. As questões relativas à exploração, consentimento e precisão normativa são os desafios postos na década de 1990, em um esforço das Nações Unidas para construir propostas no tema. Os embates acerca da migração e da prostituição novamente dificultariam ainda mais, no âmbito do Direito Internacional a precisão de conceitos e cenários de intervenção. É também nesta década que a temática do tráfico de pessoas entra nas agendas dos sistemas internacionais de direitos humanos.

A construção do conceito de tráfico no século XXI teve impacto fortemente atrelado ao desenvolvimento do termo em solo europeu. As definições praticadas pelo bloco europeu ao longo da década de 1990 orientam certa inclinação do aspecto processual do tráfico envolvendo mulheres e crianças para exploração sexual fora de seu país de origem, desconsiderando o consenso como elemento analítico do caso quando há abuso da força ou autoridade e coerção. Tal movimento de debate também aconteceu em outros continentes. Por outro lado, corrobora Gallagher (2010), os Estados Unidos foram os que delimitaram um conceito que serviu como base de consenso internacional via *Trafficking Victims Protection Act* (TVPA), de 2000. O TVPA associa o tráfico como veículo à exploração sexual de mulheres e crianças, e o de homens, para trabalho. Paralelamente, o TVPA separa prostituição consentida da forçada.

A década de 1990 é marcada como ponto de inflexão de uma agenda política do tráfico de pessoas, em que a sua associação com a prostituição (já existente) se reconfigura de tal modo que se desloca de políticas locais para uma rede internacional de lobby e alcance de políticas internacionais em cooperação.

Um ponto nodal neste movimento está, na visão de Elizabeth Bernstein (2007), na interlocução entre pautas feministas e redes cristãs e evangélicas que moldaram um caráter de salvação de mulheres do tráfico de pessoas. Este movimento encontra na moral, no sexo e na exploração, os contornos beligerantes de uma cruzada frente à indústria do sexo e, especialmente, da prostituição como uma exploração inequívoca da mulher. De inspiração vitoriana, a visão da exploração reorienta e agrega o pânico moral e religioso em uma vitimização, violação feminina e aproveitamento da inocência.

A temática do tráfico é trazida à baila como problema em 1994 com a Escritório das Nações Unidas para as Drogas e o Crime (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC em inglês) destacando a cooperação internacional para enfrentamento a este problema pela Assembleia Geral, adotando a Declaração da Conferência Ministerial de Nápoles⁶⁰. Em 1997, um grupo aberto de especialistas é criado pela Assembleia para dar andamento a este processo, cujo rascunho é adotado pela Resolução nº 53/111⁶¹ em dezembro de 1998 para instituir um grupo de trabalho para elaborar aquilo o que seria conhecido como a Convenção de Palermo; em dezembro de 2000, a Convenção é colocada para assinatura em Palermo (Itália). Apenas em setembro de 2003, a Convenção passou a valer, seguido ao Protocolo de Palermo no mesmo ano. Trata-se da convenção mais atualizada até a segunda década do século XXI.

Tendo como nome oficial *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional*⁶², foi aprovada pela Assembleia das Nações Unidas em 15 de novembro de 2000, entrando em vigor na data de 29 de setembro de 2003. A Convenção é complementada por três protocolos: um sobre tráfico de migrantes; outro sobre fabricação e tráfico de armas; e o terceiro, que interessa a este trabalho, o “Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial, Mulheres e Crianças”⁶³ – conhecida como *Protocolo de Palermo*, aprovado pela Resolução da Assembleia-Geral nº 55/25, entrando em vigor em 25 de dezembro de 2003. Os termos “Convenção de Palermo” e “Protocolo de Palermo” são aplicados, respectivamente, à delimitação do acordo de atuação e aos meios de execução do mesmo, todavia, apresentam significados distintos⁶⁴.

A contextualização de Jo Doezema (2000) se orienta de modo a delimitar a noção de que o discurso do tráfico de pessoas no século XXI se pauta por construir e reconstruir mitos e narrativas culturais, permeando o uso das concepções migratórias envolvendo a indústria do sexo. O discurso, para a autora, é carregado por recortes de gênero, raça, classe e território que ressignificam as relações de poder e as perspectivas do embate entre políticas de regulação ou abolição.

As dinâmicas destes discursos fazem parte das questões políticas em disputa por feministas, organizações de direitos humanos, grupos religiosos e governos. A disputa sobre o

⁶⁰ A/RES/52/85. Ver em: <https://undocs.org/en/A/RES/52/85>. Acesso em: 6 jul. 2020.

⁶¹ A/RES/53/111. Ver em: <https://undocs.org/en/A/RES/53/111>. Acesso em: 6 jul. 2020.

⁶² Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en>. Acesso em: 6 jul. 2020.

⁶³ Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18>. Acesso em: 6 jul. 2020.

⁶⁴ A partir deste momento faremos menção unicamente à “Protocolo de Palermo”, nos referindo ao protocolo, tendo em vista que a Convenção pouco diz sobre o tema em si.

“perfil” da mulher traficada parte de reificação de uma visão não-branca, de regiões periféricas e empobrecidas, ludibriadas por buscarem melhores condições de vida em outros lugares. Doezema (2000) considera que tal dinâmica não é necessariamente falsa, mas que, a partir de sua generalização, não se encontram evidências. E ainda, que as dimensões dos marcadores sociais são elevadas sem sua análise em si de como se estruturam e impactam as vidas das mulheres.

Os mitos se constroem quando os marcadores elevam a mulher branca de áreas centrais em referência contraposta às não-brancas periféricas, reforçando como estas últimas, inocentes e desesperadas, são forçadas a escolha de atender aos chamados de criminosos e entram no sistema de exploração sexual. Sem qualquer potencial de ação, estão à mercê de todas as formas de violência e ludibriação – o que reforça a posição de vítima indefesa e, conseqüentemente, “real” em termos de como o tráfico aconteceria.

A cruzada contemporânea contra o tráfico de pessoas tem como suporte uma linguagem de pobreza e pouca educação das mulheres do sul global, as quais são altamente coagidas ou forçadas a entrar na indústria do sexo. Como entende Sharma (2005), esta retórica difere do caráter explícito racializado da lógica de combate à escravidão de mulheres brancas e assume um aspecto mais sutil – ainda assim permeado pelo racismo. Portanto, uma nova vítima teria surgido: a mulher migrante do Terceiro Mundo.

No âmago da atuação da imprensa norte-americana, Gretchen Soderlund (2013) demonstra como escândalos sexuais e lendas sobre prostituição não eram novidades para jornalistas em busca de evidências nas ruas de Nova Iorque acerca do comércio de escravas brancas no início do século XIX. Para a autora, registros da imprensa denotam aumento de venda e circulação de jornais nos casos da combinação de sexo e morte, em que a cobertura sobre comércio sexual não constituía novidade em si.

Historicamente, Soderlund (2013) baliza que é dentre o fim da primeira e início da segunda década do século XX que emerge uma “cruzada jornalística”, como uma estrutura, por intermédio da imprensa, em que agendas ativistas, reformistas, morais e políticas emergem com interesses comerciais. Ainda que o mote “escravas brancas” lidere o processo, tal aspecto não se resume a isso e abrange, como é situado na literatura, em arcabouço com marcadores sociais que pautam as relações sociais.

A raça e o gênero encontraram na base cristã em esteio aos abolicionistas no tocante a abordagens do tráfico, em termos de um escândalo, onde o papel da imprensa ressoou, delimitando o problema como crítico, urgente e capaz de acontecer próximo à cada cidadão que observe cuidadosamente. Para Soderlund (2013) é um escândalo que se sobrepõe à outras

áreas, do direito à política, em uma espécie que sai da lógica individual e alcance da coletividade por meio do mecanismo do pânico moral.

Tal movimento é crucial para Doezeza (2000), na distinção entre inocentes e culpadas, em que as prostitutas aparecem como uma categoria com forte grau de responsabilização por “dragar” todas as mulheres ao “mar” da do tráfico de pessoas para fins sexuais. Outras mulheres que fariam parte desta “culpa” seriam as empobrecidas de localidades periféricas, desempregadas e fragilizadas, em visão racial colonizadora, sem perspectivas de desenvolvimento e oportunidades, as quais “abrem” uma espécie de “mercado”, pois nelas se veria conveniência por grupos criminosos.

Ressurgem ressignificados, deste modo, o pânico moral e as crises fronteiriças, em que o medo contorna políticas restritivas e de redução de direitos, as quais igualmente afetam possibilidades de mulheres que, deliberadamente, tenham planos migratórios ou de exercício consciente de prostituição e que passam a ser afetadas por este perigo sexual. Há, assim, o reforço por marcadores sociais desconexos e dissociados estruturalmente das diferenças de gênero, raça, classe e territorialidade nas articulações argumentativas sobre o tráfico de pessoas, em especial, o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual.

Para Anamaria Venson e Joana Pedro (2011), o tráfico de pessoas, especialmente, o de mulheres para o comércio sexual, se destaca por uma virada interpretativa entre os séculos XX e XXI, em implicações práticas generificadas, parte de objeto de intolerância coletiva e foco internacional. Sobretudo na questão migratória, as mulheres teriam assumido posição dúbia situada pelo lado infrator da ordem jurídica e moral.

O comentário de Waldimery Silva (2018) parte do sentido de que o contexto do crime organizado transnacional resvala no conflito entre as leis domésticas e arranjos internacionais nesta modalidade criminosa, o que seria aproveitado por traficantes para fugir do alcance legal. Esse vazio seria o desafio das Nações Unidas quando da criação do Protocolo de Palermo de 2000, cujo foco era a questão do crime organizado em escala transnacional e como harmonizar normas jurídicas internacionais. Este último é presente nos artigos 18, 19 e 20, respectivamente, a assistência mútua entre os Estados-parte, as investigações conjuntas e as políticas públicas de controle, vigilância e combate aos crimes.

Gallagher (2010), que participou do processo de rascunho da convenção e dos três protocolos, comenta que houve forte participação da sociedade civil e de organizações não governamentais (ONGs), as quais, mesmo atuando inteiramente, não participaram no âmbito das discussões relativas à justiça criminal (em um dos aspectos mais criticados do texto). As ONGs focaram no Protocolo relativo ao Tráfico de Pessoas, passando raramente pelo Protocolo

de Migrantes e o interesse especial das ONGS recaíram na prostituição e sua abordagem na escrita destes termos nos Protocolos.

O maior desafio da Convenção de Palermo foi para com a tipificação do tráfico de pessoas nos ordenamentos jurídicos internos. Esse desafio é teórico e normativo, assim como delineado à uma miopia que confunde contextos e formas de criminalização (SILVA, 2018). Um exemplo está na migração, que pode ser regular/legal ou irregular/ilegal, e que tem relação com o tráfico de pessoas quando uma dinâmica de coerção coloca a pessoa em escravização em dado momento. Neste ponto, há potencial de rompimento de direitos humanos de todos os lados, porque o foco da repressão de migrações irregulares impacta no direito ao asilo e à migração legal⁶⁵. Há de ser considerado que pode ocorrer tráfico de pessoas via migração legal.

Silva (2018) defende que o conceito do tráfico deve ser entendido como processo de eventos inter-relacionados que incorrem na prática do tráfico descrita no Protocolo de Palermo. A definição do tráfico parte do recrutamento, meios coercitivos e finalidade. A exploração sexual é evidenciada, mesmo que não se tenha um conceito de exploração. Em suma, o conceito de tráfico no Protocolo envolve o ato de violação da integridade física da vítima, ao passo em que, simultaneamente, não considera o conceito de vulnerabilidade pelo fato do não consentimento ser apontado como parte de delimitação do crime.

Na elaboração da Convenção e Protocolo de Palermo, grupos abolicionistas e laboristas disputaram a redação do documento, suas definições de tráfico e seu relativo alcance, além da questão se a indústria do sexo é ou não um trabalho (SMITH, 2017). Neste ponto, o consentimento se torna elemento central na discussão do tráfico e foi basilar na definição ampla adotada, ainda que mantenha a exploração sexual e a prostituição próximas. A definição de Palermo deixa claro o tráfico como violação de direitos humanos e como uma forma moderna de comércio de pessoas escravizadas.

Um ponto fundamental na abordagem do tráfico está nas associações entre imigração, tráfico, prostituição e exploração. E, de acordo com Mayorga (2011), a questão das mulheres imigrantes têm um contexto de percepção como “as outras”, separadas por relações de poder. Ainda, em instrumentalizações binárias, próximas ao viés eurocêntrico, em que os “outros” remetem ao perigo, inferioridade e subalternidade.

⁶⁵ Benhabib (2018, 2011, 2009, 2008) já destacava que as dimensões políticas do século XXI vêm conjurando medidas associando criminalidade à lógica Westfaliana (FRASER, 2015), de controle de fronteiras, proteção dos “nacionais” e distinção de inimigo externo. Desta maneira, o controle migratório serve à uma lógica de “proteção” em que a política externa exacerba contornos político-institucionais flagrantes de ruptura de direitos humanos, quando não de implementação de medidas que subalternizam asilados num dado território.

Mayorga (2009) aborda o tráfico de mulheres como um problema, cujas investidas possuem aproximações com o Colonialismo e o Patriarcado e que é explorado enfaticamente em termos distantes das dinâmicas migratórias que apagam as mulheres. Tal como o tráfico, o sistema migratório revela contexto muito aquém de simplificações de necessidade financeira ou coerção violenta e se constrói em perspectivas para além dos fluxos das “relações no núcleo doméstico em sua articulação com o capitalismo” (MAYORGA, 2009, p. 77). A ênfase em interpretações que rebaixam territórios, racialidade e corporificam as mulheres em rebaixamento jurídico, político e social, reforçam o caráter colonial e patriarcal das abordagens mais comuns.

Quanto à questão do consentimento, o Protocolo de Palermo não toma partido entre a dimensão da prostituição e a exploração sexual, em que se separa a prostituição forçada da prostituição voluntária. O documento destaca que no caso da exploração sexual, o consentimento não é matéria pertinente. No caso da prostituição voluntária, Smith (2017) entende que, aplicados os dispositivos do art. 3º, alínea b do Protocolo, não se dirige o consentimento, por ocorrer o emprego de ameaça. No caso de menores, o consentimento também não se aplica.

Tecnicamente, a Convenção e seus Protocolos criam níveis de obrigações, algumas exigidas, outras por reforço positivo e algumas como opcionais. Em essência, é um instrumento de cooperação internacional com o objetivo de combater o crime organizado transnacional de forma mais eficientes. Notadamente, destaca Gallagher (2010) se pressupõe homogeneidade de normas, fiscalização de fronteiras e eliminação de “paraísos seguros” ao alcance legal: 1) o crime como aspecto transnacional; 2) a existência de um grupo envolvido em crime organizado; 3) o crime possuir relevância doméstica e externa. Não obstante, seu foco é a criminalização, seja individual, corporativa, explicitando etapas do crime e obstruções.

A definição de “tráfico” no âmbito do Protocolo de Palermo parte de três elementos críticos: 1) ação; 2) meios; 3) finalidade. No termo “ação” estão observadas as atividades de recrutamento, transporte, transferência, embarque e recepção de pessoas. Palermo se diferencia neste elemento por não se restringir aos meios e propósitos do tráfico, tal como em tratados anteriores, o que permite alcançar mais indivíduos de possíveis redes de organizações criminosas, além de ampliar no processo, a compreensão de como e quem está envolvido no crime de tráfico.

O segundo elemento, os “meios”, envolvem aspectos diretos ou indiretos que incidam na redução da capacidade de escolha e discernimento das pessoas na tomada de decisão em uma “oferta” do tráfico. Os meios diretos são mais perceptíveis na questão do consenso da vítima,

reduzindo sua resistência. Os meios indiretos suscitam o debate pela sua dinamicidade em termos de meios ludibriosos adotadas por criminosos ou que se alicerçam na conjuntura social das necessidades e vulnerabilidades que potenciais vítimas estejam relacionadas. A questão da vulnerabilidade é o fator novo neste protocolo que permite olhar complexo da violação de direitos humanos e dignidade.

Em seguida, o terceiro, as “finalidades”, abrange o dolo associado à intenção de traficar vítimas, ou seja, não necessariamente, para caracterizar o tráfico, se impera a exploração de fato. A intencionalidade nas “finalidades” se articula com as atividades relacionadas nas “ações” destacadas como o primeiro elemento. Interessa notar que Palermo não contém uma definição clara de exploração, o que explica, em parte, o foco na intencionalidade. Em especial, à questão da exploração sexual, Gallagher (2010) entende como problemática, uma vez que não definida, pode abranger meios coercitivos e amplo alcance de práticas no âmbito da indústria do sexo, confundindo.

A questão da proteção às vítimas e reorienta e passa a ter atenção assistencial e garantia em casos de retaliação ou intimidação. Há também atenção às testemunhas para sua segurança. A Convenção destaca a cooperação internacional também neste ponto, em especial, para a prevenção deste conjunto de crimes. No caso do Protocolo relativo ao Tráfico ratifica os elementos das ações, meios e propósitos da definição do conceito de tráfico adotado pela Convenção. Seus objetivos envolvem prevenir e combater o tráfico de pessoas, proteger e assistir suas vítimas e promover e facilitar a cooperação internacional.

O parágrafo b do artigo 2^{o66} do Protocolo de Palermo trata as pessoas traficadas como vítimas e não como criminosas, tendo em vista a dissociação de consentimento no artigo 3^{o67} e o foco na exploração – e isso é um elemento inovador, considerando a alta carga penal das convenções historicamente construídas. A relação entre o consentimento e a situação de vulnerabilidade da pessoa é relevante na medida em que a segunda exerce influência na vítima traficada e não pode ser considerado como elemento de escolha. Assim, a vulnerabilidade assume componente relacional e não estático. Aqui há um problema na definição de Palermo, centrada nos meios violentos de coerção e míope à consentimento coercitivo sem violência.

Uma das modalidades do tráfico de pessoas prevista no Protocolo de Palermo é o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual. Este vem sendo objeto de discussões por conta da

⁶⁶ A saber: “To protect and assist the victims of such trafficking, with full respect for their human rights”.

⁶⁷ A saber: “The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used”.

relação com a prostituição e a feminização da pobreza (SCARPA, 2008; SHELLEY, 2010; SMITH, 2017). Neste ponto, a análise de gênero no tráfico é relevante quando as condições sociais se mesclam à noção de consentimento e escolha no que se refere à prostituição. Não obstante, o tráfico tem na prostituição forçada um contexto de exploração sexual que afasta qualquer noção de autonomia. A migração também se insere na medida em que, sendo legal ou não, pode envolver mecanismo coercitivo para exploração.

Os direitos humanos, quando aludidos, apontam a responsabilidade do Estado em ser reconhecimento e garantia de condições de efetividade à proteção da dignidade humana. O apelo e articulação internacional é basilar à abordagem dos direitos humanos para com o combate ao tráfico, assim como de delimitação global à definição dos marcos de inteligibilidade do que se viola como tráfico (SILVA, 2018). As pessoas traficadas estão em situação de privação de direitos. Quanto menor a disparidade interpretativa das violações, melhor o sistema de proteção internacional. Portanto, a defesa da abordagem dos direitos humanos pode servir de parâmetros às ações coordenadas.

O tráfico de pessoas apresenta um discurso no século XXI como forma contemporânea de escravidão que viola direitos humanos ao tratar pessoas como produtos ou mercadorias ilegais. A noção de escravidão moderna se distancia da legitimidade do Estado no tráfico de pessoas escravizadas até o século XIX. O *Estatuto de Roma da Corte Penal Internacional*, de 1998, já julgou casos⁶⁸ relativos à servidão e trabalhos forçados, entendendo que a vítima do tráfico pode estar em situação análoga à escravidão. A questão se torna mais complexa no contorno da exploração sexual, cuja categoria não é interpretada à luz da exploração do trabalho. Se o fosse, forçaria à compreensão do sexo como atividade laboral.

A leitura do Protocolo de Palermo evoca a criminalização, investigação e prevenção do tráfico, com a criação de medidas que delimita criminalmente e permite o devido processo legal capaz de alcançar redes e grupos, assim como de traçar rotas financeiras e reter permeabilidade dos criminosos. Em consequência, esta delimita o estabelecimento de jurisdição que investigue, processe e puna pelos crimes cometidos em sua jurisdição territorial. Gallagher (2010) adiciona que o Protocolo também evoca a proteção e suporte à vítima em sua segunda parte do documento. Contudo, não há indicações claras de fato, mas generalizações sobre identidade da vítima, proteção e resguardo, além de possível cooperação (a proteção da vítima perpassa recuperação física, psicológica e social).

⁶⁸ A exemplo dos casos contra a ex-Iugoslávia,

Um objetivo específico do Protocolo de Palermo prevê um regime internacional anti-tráfico a partir da Persecução, Proteção e Prevenção, além da linguagem e legislação global. Neste instrumento, o tráfico é inserido na Agenda Global, articulando ações mínimas e a vigilância da comunidade internacional. Paralelamente, se assume como instrumento de política criminal – e aqui, um contorno que caracteriza toda a legislação no âmbito do tráfico: a forte presença da justiça criminal. Comparada à Convenção de 1949, o Protocolo de Palermo aponta regime internacional como forma preponderante de ação para combate ao tráfico de pessoas e, ainda assim, peca pela indefinição de supervisão, outra característica presente nas dinâmicas internacionais.

Silva (2018) aponta os efeitos colonizadores da definição de tráfico de pessoas o Protocolo de Palermo em três frentes: 1) institucional, pela aplicação da lei; 2) a prevenção, para com a mobilidade humana; 3) agendas políticas, em especial, imigração e trabalho sexual. Estes efeitos impactariam em discriminação contra mulheres imigrantes, bem como da associação do tráfico ao trabalho sexual de forma ilegal. Além disso, foca nos meios de controle e não define o conceito de exploração (usado na definição do tráfico) e segrega a exploração sexual de outras formas de exploração do trabalho.

Outros dois elementos merecem atenção no Protocolo. A questão do status legal da vítima, que foi objeto de intensas negociações no rascunho do documento, sobretudo em relação quanto à não revitimização. O texto faculta ao Estado-parte adotar medidas legislativas ou outras medidas que permitam às vítimas traficadas permanecerem no país temporariamente ou permanentemente. A repatriação também foi objeto de debate, entendido como a ser compartilhado entre o Estado de origem e o de destino. Portanto, o texto permite, desde que o compartilhamento pela segurança entre ambos seja evidente e estruturado. Por fim, em termos de prevenção e cooperação, o artigo 31 do Protocolo contém uma série de medidas, com especial atenção aos mecanismos de controle de fronteiras, sanções e instituição documental e demais estratégias que dificultem a operação logística e financeira de traficantes.

A violação de alguma determinação legal assumida em nível internacional, demanda uma alocação de responsabilidade imediata correlativa ao dano produzido – tal processo constrói um sistema de efetividade e credibilidade. Neste ponto, a responsabilidade dos Estados se demonstra crítica ao desenvolvimento de resposta aos atos e omissões e não pode ser uma dimensão marginal, pouco considerado em seus impactos. Em certa medida, mesmo que Estados elaborem políticas ou instituam corpo normativo-jurídico, o chamamento à responsabilização, com sanção ou reforço é essencial no combate aos crimes associados ao tráfico.

Gallagher (2010, p. 219) avalia que, na conjuntura do Direito Internacional, “todo ato prejudicial entoa a responsabilidade do Estado, dando margem à obrigação de reparação”. A interpretação concernente destaca um deslocamento do foco do conteúdo da obrigação legal para a determinação da autoria da violação e das consequências das mesmas. O movimento da interpretação é decisivo na construção de pactos incisivos que impactem na delimitação das violações, atores e danos conjunturais, além da responsabilização. Destaque ao fato de que a violação deve ser objeto do direito internacional.

A definição de dano necessita de dois critérios: 1) a atribuição; 2) uma brecha de obrigação. Na questão da atribuição, os atos relevantes ou omissões cometidas por um Estado precisam ser considerados enquanto tais e atribuíveis (no direito internacional isso se dá mediante comprovação de participação de agentes ou órgãos do Estado (GALLAGHER, 2010). Todavia, a maior dificuldade teórica se dá ao fato do Estado como abstração passível de atribuição ou não. A justificação da responsabilização pode defrontar-se com atos e omissões não intencionais de ações privadas de indivíduos que sejam membros do Estado e, ainda, tal ação se orienta a considerar a necessidade de ato autorizado ou não para delimitar este ponto.

Na questão das brechas de obrigação, é preciso distinguir a atribuição e a conduta, bem como sua correlação direta ao Estado. As brechas são possíveis de observação “nos termos de obrigação, sua interpretação e aplicação, considerando seu objeto, propósito e fatos do caso” (GALLAGHER, 2010, p. 231). Há, portanto, a verificação da conduta prescrita, a qual, sendo obrigatória, aponta para uma brecha em sua obrigação no ato em que uma controvérsia ocorra.

A obrigação do Estado a agentes não-estatais, por intermédio da noção do “ato de Estado”, por estarem sob determinação do mesmo ou certa influência, ainda mais pelo fato de que violações não necessariamente ocorrem apenas pelo lado de atores estatais e contam com a contribuição de atores privados (GALLAGHER, 2010). O principal argumento levantado pela autora é que na atribuição das responsabilidades do Estado para com prevenção, proteção e resposta, há efeito cumulativo de ações de diferentes atores, dentro e fora do alcance governamental, que atuam na conjuntura das violações.

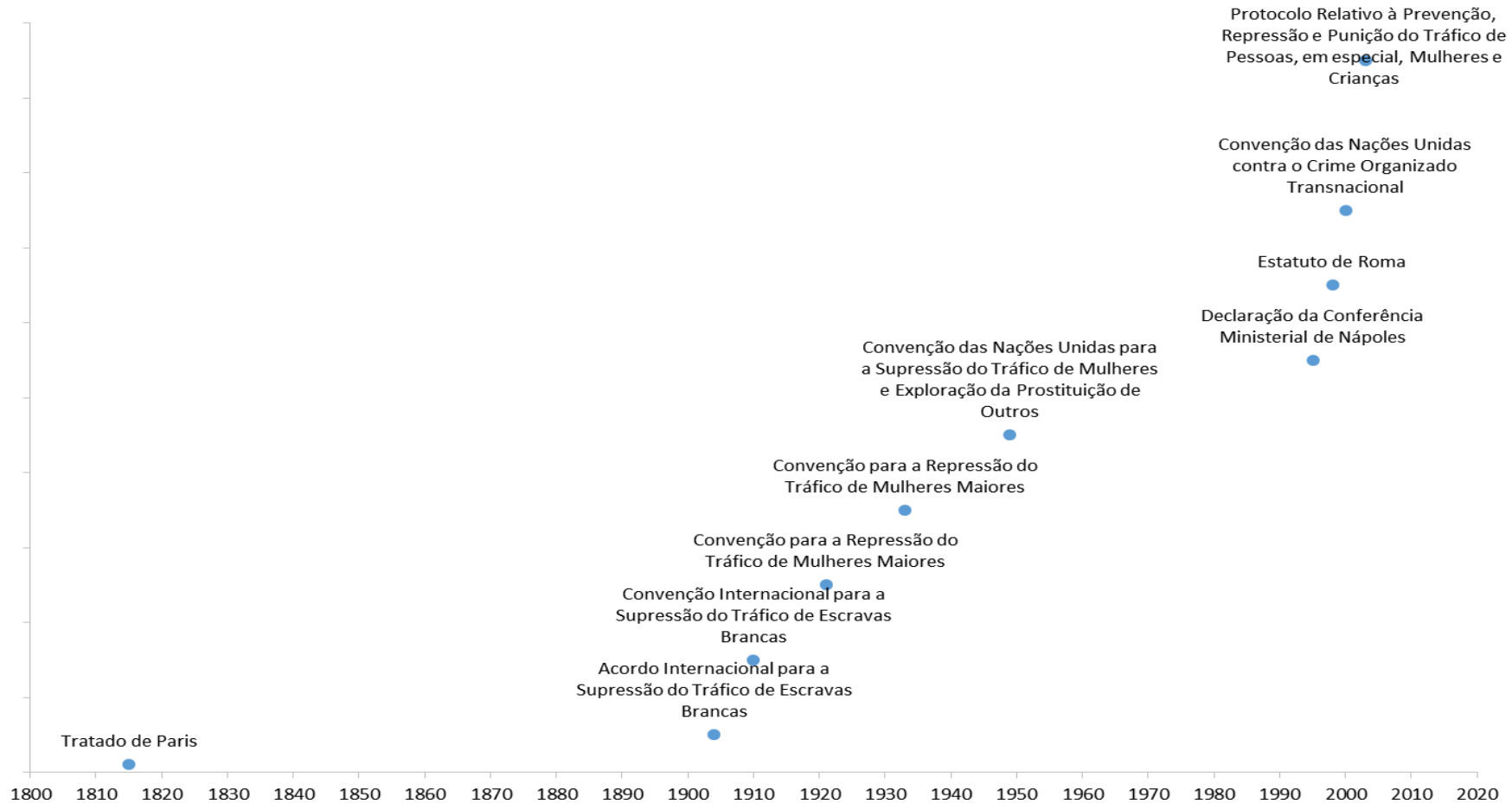
No âmbito do tráfico, tal problemática se demonstra se demonstra complexa e a necessidade de leitura ampliada, idem. A conjuntura do tráfico de mulheres, mesmo com liderança do Estado, se constrói por mecanismos públicos e privados, com impactos de atores intra e extra Estado. No processo dos *push* e *pull factors*, o compromisso é assumido por agentes públicos e privados para combater os fatores que estimulam e intensificam a instituição das atividades do tráfico, justamente porque prevenir, proteger e responder são processos além

alcance da estrutura estatal. Portanto, a conjuntura do caso importa considerar a complexidade dos arranjos, atores, responsabilidades e respostas.

O Protocolo de Palermo representa mudança de paradigma por retirar de um documento balizador na ordem internacional uma interpretação do tráfico estritamente na lógica da exploração sexual e incorporar outras de exploração, além de proteger e não criminalizar a vítima traficada (este último um avanço, considerando o caráter culpabilizante atribuído em textos anteriores (SMITH, 2017)). Ao mesmo tempo, institui a cooperação internacional de forma mais clara e como uma regra de ação e não como suporte facultativo às ações de combate. Por fim, se orienta pela ideia de exploração a partir de toda forma de submissão de uma conduta que induza à servidão.

Veja na figura 1 a seguir, a demonstração visual da evolução dos textos normativos a respeito do Tráfico Internacional de Pessoas, desenvolvidos entre os séculos XIX a XXI.

Figura 1 - Evolução dos textos internacionais sobre o Tráfico de Pessoas entre 1815 a 2003.



Fonte: elaborado pelo autor.

3.2 Um limite técnico

O crime de tráfico de pessoas assumiu ao longo do século XXI proporções midiáticas globais. Configura-se, em normativas internacionais, como um dolo que afeta o mais básico conjunto de direitos, liberdades e dignidade. Igualmente difunde-se como um crime permeado em discrepâncias em termos da magnitude de seus números, nem sempre precisos, porém altamente chamativos. Como um delito transnacional, suas estatísticas são prejudicadas, ainda mais quando as conjunturas socioeconômicas e político-institucionais, características em cada nação, são incorporadas às análises. Ao mesmo tempo, contradizem-se perfis sobre as vítimas do crime (KIM DUONG, 2020).

Tania do Carmo (2020) analisa que as críticas acerca de “perfis” de vítimas constroem toda uma concepção não apenas do tráfico em si, mas de toda a sua instrumentalização de combate – uma visão essencialista não captura o fenômeno em si e cria uma falsa impressão da temática. Justin Trounson e Jeffrey Pfeifer (2020) sobressaem que a literatura referente ao tráfico de pessoas se norteia em pesquisas sobre crianças e mulheres adultas, com pouca atenção às vítimas adultas masculinas, em que menos de 3% da literatura é sobre homens. Em que pese a já conhecida dificuldade de informação no tráfico em geral, no caso de vítimas masculinas isso se potencializa. Em geral, as definições empregadas aos homens se referem ao trabalho forçado e menos ao tráfico sexual.

Estas múltiplas realidades nos colocam, defronte ao crime, para com uma definição precisa relativa ao acompanhamento das dinâmicas que circundam as interpretações do crime, ou se há a necessidade de elementos mínimos para compartilhamento de interpretação. Alexandra Ricard-Guay e Jill Hanley (2020) exemplificam que uma relação de exploração sem aparência de fato exploradora (com violência e lucro) pode não se tornar nítida sem delimitações claramente postas e como posteriormente isso impacta nas dificuldades de sua comprovação em processos de investigação, ainda mais quando leis, por seu caráter genérico, não são capazes de capturar a realidade, seja do crime, seja dos atores envolvidos.

De acordo com Amy Farrell e Brianne Kane (2020), o tráfico de pessoas foi primeiramente compreendido via noção criminológica e de segurança pública, o que são limites de entendimento. Entre mudanças do início do século XIX ao final do século XX, o conceito construído partia por uma compreensão de criminalização e de Justiça Criminal, notadamente, em relação à aplicação de leis e dos esforços de combate de um crime transnacional, enfatizando controle criminal e segurança do território nacional. Aos poucos isso é levemente modificado, incorporando políticas de prevenção, mas sem atingir alterações no viés criminal.

Marianne Wade (2020) comenta que a justicialização internacional do tráfico de pessoas, como uma ofensa massiva de direitos humanos, impactou em uma criação de vocabulário comum na comunidade internacional, em especial, de uma Justiça Criminal como resposta aos abusos. Tal contorno é parte do Protocolo de Palermo, que incorpora a vítima como noção associada ao tráfico, o que difere das legislações e tratados até então vigentes no início do século XXI. Como se percebe, este viés é reatualizado constantemente conforme mudanças tecnológicas, político-institucionais e de relações internacionais.

As percepções sobre as diferentes manifestações dos crimes de tráfico variam conforme fatores de publicidade e informação nos meios de comunicação, configurando o conteúdo e acesso à informação como mais um aspecto limitador da interpretação do crime. Neste sentido, estes fatores orientam uma delimitação do tráfico de pessoas associado ao tráfico sexual, cuja vítima em potencial é uma mulher jovem, proveniente de conjuntos e lugares vulneráveis, geralmente periféricos, igualmente deslocados e enfraquecidos (considerando as representações raciais e classistas imbuídas nestas percepções). Porquanto, é perceptível que boa parte de literatura, como visto até o momento, e refira de forma abrangente ao tráfico quando se trata de homens e restrita ao alcance sexual, quando no trato conjuntural das mulheres.

O perigo destas representações está em que, quando conexo ao “submundo” do tráfico sexual, longe do olhar direto das pessoas, se desconsidera o tráfico como associado à economia, valores sociais, normas e políticas. Destoa, igualmente, uma realidade criminal erguida em bases que aliam exploração à costumes, moralidade, hierarquias sociais e, inclusive, ao próprio fato ser interpretado como crime ou não. Isso estereotiparia uma realidade que é mais bem próxima do que se imagina, o que “deixa questões de violações de direitos humanos e exploração do trabalho sob as sombras” (RICARD-GUAY; HANLEY, 2020, p. 290). Este aspecto é importante, pois o tráfico pode não envolver situações de violência ou escravidão em termos aparentes aos olhos nus, podendo até, fazer parte de formas sociais e naturalizadas de várias nações.

Contudo, em termos práticos, apenas com a Convenção e Protocolo de Palermo (de 2000 e 2003, respectivamente), os direitos humanos são mobilizados em múltiplos tratados e acordos neste tema, assim como em declarações domésticas de Estados ou blocos, como no caso do Conselho Europeu. Há uma diferença clara dos tratados internacionais do século XXI para com os do século XX: a linguagem dos direitos humanos não é medida apenas teórica, mas abrange perspectivas de atuação, parametrização e monitoramento de atos dos Estados para se construir redes de combate ao tráfico internacional – ao contrário da linguagem mais orientada pelas

promessas de pouca efetividade prática na primeira convenção das Nações Unidas e nas primeiras sob a responsabilidade da Liga das Nações.

Nadine Blom (2020) observa que vários instrumentos no cenário da Liga das Nações e, posteriormente, das Nações Unidas, têm menção explícita à proibição do tráfico de pessoas que incorrem em responsabilidades e obrigações, as quais, quando ratificadas em convenções e tratados, dão efeitos aos direitos em legislações, políticas públicas e programas, ao passo em que prevê punições e sanções ao descumprimento. É, por intermédio desta compreensão que a autora delimita os direitos afetados pelo tráfico em dez dimensões: 1) vida; 2) liberdade e segurança; 3) privacidade; 4) integridade física; 5) não sujeição à tortura e tratamentos desumanos ou degradantes; 6) saúde física e mental; 7) não discriminação em todas as suas formas; 8) igualdade; 9) casamento; 10) trabalho.

Cada uma destes direitos é delimitado não apenas à Declaração dos Direitos Humanos, mas às demais “grandes” convenções que obtiveram a adesão de inúmeras nações. Cada direito afetado infringe o direito em si, tal como escrito nos documentos, e atinge os contextos que o envolve e relaciona o usufruto deste direito. Este é um esquema que pode ser aplicado, de acordo com Blom (2020), para situar a interpretação dos direitos pelas Nações, a disposição legal, as políticas públicas e resultados. Ainda, a autora considera agregar as responsabilidades dos Estados e seus remédios às violações como parte do comprometimento legal assumido pelas convenções.

Jennifer Middleton (2020) comenta que outro limite ao entendimento do tráfico está no desenvolvimento tecnológico das comunicações. A rede mundial de internet tem um duplo cenário: por um lado, ampliaria alcance e o caráter anônimo dos traficantes, procedendo impactos na facilitação dos modos de recrutamento de potenciais vítimas do tráfico. Por outro lado, reforçam todo um engajamento de aplicação legal e tecnológica com vistas à identificação dos criminosos, das suas redes e da atuação do tráfico. A dimensão da internet traz à baila a aproximação direta entre traficantes ou intermediários e as potenciais vítimas via redes sociais que se apoiam em ferramentas geolocalizantes. Este processo em que não se teria a necessidade de contato físico prévio com a vítima, permitiria uma relação direta de traficantes intermediando mecanismos de convencimento apelativos às situações de vulnerabilidade ou ansiedade e expectativa dos potenciais indivíduos a se tornarem novas vítimas. Paralelamente, a internet refina os meios de subterfúgio e obscurecimento das redes e de seus recursos.

De acordo com Middleton (2020), grupos organizados se utilizam de anúncios na internet que atraem clientes e pessoas possivelmente a serem vitimadas pelo tráfico, sendo que em alguns sites existem meios de segurança para tornar este processo anônimo. De outro lado,

a parti destas experiências, governos vêm criando leis e formas de investigação que se atentem à sofisticação empregada para o monitoramento dos grupos criminosos. Em especial, são investigados os rastros dos recursos financeiros e os meios de comunicação do grupo, ao mesmo tempo em que a aplicação da lei vem sendo alterada para abranger estes elementos.

Kelley Gill e Giselle Gaviria (2018) detalham que os meios de alcance dos traficantes às potenciais vítimas do tráfico de pessoas evoluíram conforme as possibilidades das Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs) em permitir observação acerca das rotinas e vulnerabilidades dessas pessoas. O objetivo é perceber alguma dimensão de necessidade e conceber estratégias que aproveitem esta informação e, elaborar os meios de convencimento da vítima na esteira de seu anseio.

O recrutamento, em termos de seu sucesso, é proporcional à qualidade da informação da vulnerabilidade da potencial vítima, considerando a mensagem a ser transmitida, cujo conteúdo envolvendo fraude e manipulação precisa se adequar às expectativas da vítima. Este recrutamento é delineado por Gill e Gaviria (2018) em três estágios: 1) articulação das vulnerabilidades e anseios da vítima; 2) o deslocamento (onde pode ou não ter a confirmação à vítima que esta foi traficada); 3) a chegada ao destino e início da exploração (em que há confirmação à vítima e onde se iniciam o estágio de violência física, moral e psicológica).

As vulnerabilidades importam na análise do tráfico por erguerem barreiras à sua interpretação. Entre algumas das vulnerabilidades elencadas por Gill e Gaviria (2018) e que afetam meninas e mulheres como potenciais vítimas do tráfico de pessoas estão: traumas de infância, pouco contato familiar, pouca escolaridade e condições socioeconômicas em geral que reduzem o potencial de uma tomada de decisão sem pressão à inclinação ao tráfico. Em suma, a vítima considerará um padrão comparativo entre as expectativas do lugar de destino e espelhará em suas condições de vida atuais para criar quadro para mediar a sua situação de vida.

Outro limite interpretativo é desconsiderar que o tráfico não é empreendimento isolado de agentes individuais, mas relacionado às atuações de organizações em rede ou grupos ativos. Lucro, oferta e demanda conjugam a dinâmica de negócios do tráfico, ligado socioeconômica e político-institucionalmente à países envolvidos. Os grupos criminosos podem desenvolver suas atividades se especializando em uma forma de tráfico ou desenvolvendo práticas distintas em cadeia. Tais processos promovem diferentes meios de desenvolvimento das atividades. Shelley (2010) define os crimes e redes a partir de categorização de modelos de negócios que possuem ênfase em cinco categorias.

A primeira, recrutamento via controle de dívidas, desenvolvimento de técnicas de gerenciamento de redes, pessoas e recursos, além de mecanismo de tráfico de longo prazo, que

conta com corrupção de agentes estatais. Em segundo, o ser humano como mercadoria a ser consumida e explorada, o que integra o tráfico ao sistema das economias locais por via de intermediários ao processo. Em terceiro, o uso da violência como estruturante, geralmente alocado ao tráfico de mulheres, que se aproveita das condições de vulnerabilidade de gênero e com o máximo possível de exploração e emprego de meios violentos. Em quarto, a ênfase no lenocínio, e exploração sexual de mulheres, em que cafetões também traficam, onde há forte aplicação de manipulação psicológica para controle das vítimas, além do desenvolvimento de redes. Em quinto, a lógica de máxima logística de envio de pessoas traficadas, em especial, desenvolvidas na perspectiva de migração e contrabando, dependendo das fragilidades de fiscalização. Por último, em sexto, o recrutamento com base na intensificação da exploração do trabalho na lógica da escravidão e desenvolvido por contatos e redes tecnológicas.

A ideia de que traficantes façam parte de uma rede do crime organizado é pertinente apenas quando de fato são identificados os grupos em nível local, nacional e transnacional. Nancy Sidun (2018) entende, por outro lado, que as motivações destes grupos cotejam bases econômicas e políticas e podem estar localizadas em países de origem, transição e destino. Esta dinamicidade permite que a rede possa articular meios para reduzir danos ou possibilidades de alcance da lei às atividades criminosas, ao mesmo tempo em que alcança atores-chave do setor público que deveriam fiscalizar este crime.

A “técnica” do tráfico importa também em limites. Sidun destaca que na estratégia do tráfico, a etapa do recrutamento envolve o uso de mulheres que saibam manipular as mecânicas de percepção de vulnerabilidade e artifícios psicossociais para estreitar laços de confiança entre traficante e vítima. Na etapa do deslocamento, o traficante articula dois crimes: 1) migração ilegal (quando a entrada é irregular); 2) tráfico (quando a entrada é regular). Nos dois casos, são aplicados meios de convencimento à cooperação ao crime. Na etapa da exploração, os meios envolvem violência, exploração e criação de débitos para fortalecer vínculo de dominação.

Siddharth Kara (2009) comenta que, no percurso de suas pesquisas, o contato com escravas sexuais demonstrou o exercício do controle pelo medo, onde estratégias praticadas envolviam testes pelos traficantes às vítimas, no sentido de biopolítica do corpo e mente. Ainda, destaca que a desconfiança é meio que permeia o medo e, mesmo que a vítima consiga sair do tráfico, esta desconfiança é difícil de ser rompida e é impedimento à uma série de ações que poderiam fazer parte da estrutura de combate a este crime.

As dimensões generificadas compõem um limite interpretativo ao tráfico de pessoas. Smith (2017) destaca a feminização da pobreza, cujo rosto é marcado pelo gênero, pobreza e desigualdades sociais. Deste modo, entre as táticas de aliciamento empregadas abrangem

propostas de emprego sem assumir qualquer associação explícita antes da migração. Ao mesmo tempo, regiões mais fragilizadas socialmente se tornam rotas do tráfico, onde mulheres são aliciadas por propostas de emprego de pouca qualificação. Ao chegar no local, têm seus documentos retidos e são impedidas de ter contato para fora da localidade onde estariam trancadas.

Partindo de noções generalizantes, Kara (2009) considera que o tráfico tem origens nas condições socioeconômicas, as quais constituíram mecanismos de limitação das opções que as pessoas teriam. Notadamente, afetariam mais mulheres e meninas, com foco na exploração de trabalho e sexo, tendo mais “opções” de exploração do que homens. Esta totalidade seria produzida pelas desigualdades decorrentes do processo de globalização econômica, portanto, o autor entende o tráfico sexual como “atualização contemporânea do capitalismo global” (KARA, 2009, p. 4). E esta atualização configura o tráfico como uma forma contemporânea de escravidão e não um movimento (como destacado por Palermo).

O autor insiste em generalizar ao conceber uma “anatomia” do tráfico sexual a partir de três momentos: aquisição, deslocamento e exploração, que separam o comércio de escravos da escravidão em si (KARA, 2009). O sentido do tráfico é molecular, ou seja, orgânico e capaz de se articular entre demais elementos que estruturam um processo. No centro deste processo, a pobreza e a globalização econômica, atuam como geradores e catalisadores deste mecanismo. Dentre as formas que são articuladas na fase de aquisição estão; 1) engano; 2) venda pela família; 3) sequestro; 4) sedução; recrutamento. E todos envolvem questões sociais, jurídicas e políticas.

Uma estratégia percebida por Kara (2009) está no que ele denomina por “movimento em dois passos”, onde as vítimas são transportadas de uma região rural ou pobre para uma região rica ou urbana do mesmo país e, em seguida, transportada para outro país. Este movimento fragiliza o “espírito” da vítima, potencializando o controle e a subjugação. Neste processo de transporte, já pode ocorrer a fase de exploração, em que traficantes abusam das vítimas para obter maior controle. O sentido envolve construir meio de desumanização de qualquer traço de humanidade e instituir impedimentos à resistência.

Tendo como base a visão de negócios no tráfico sexual, Kara (2009) considera as condições socioeconômicas e políticas como parte do que formaria uma “matéria-prima” do comércio. Estes mecanismos fragilizariam o cenário de empregos, bem-estar, educação, qualidade de vida, pobreza, desalento, insalubridade e de decadência, os quais impactariam nos projetos de vida e escolha reduzidas das pessoas. O autor afirma que as mulheres são ainda mais fragilizadas por processos históricos e culturais que as afastam mais do que homens das

estruturas de oportunidades e as inferiorizam, expondo-as mais à situação instável que potencializa o tráfico.

Do lado da demanda, Kara (2009) destaca a demanda masculina por sexo, a qual envolve entretenimento, violência ou algum propósito não-identificado, como uma estratégia crítica do processo. Ao mesmo tempo, considera o lucro como parte, por entender o tráfico sexual em uma versão maximizadora do lucro da prostituição. Neste ponto, o autor associa o tráfico sexual como uma forma de prostituição desconsiderando voluntarismo ou consciência ou liberdade. Estes dois elementos indicam como o comércio sexual pelo tráfico encontra espaço, ainda mais quando se verificam falhas estruturais nos processos que deveriam mapear e combater este comércio e exploração.

A negação do tráfico é uma barreira crítica à sua compreensão. Para Rodrigues (2013), existe uma relação entre negar a existência do fenômeno do tráfico de pessoas e a inação conforme Protocolo de Palermo no âmbito da cooperação internacional. Para a autora, existe diferença entre tráfico de pessoas para fins de exploração e o tráfico de migrantes ilegais. A Convenção de Palermo trata da criminalidade organizada transnacionalmente, em que o primeiro (tráfico de migrantes ilegais) trata de benefícios a partir da entrada ilegal de uma pessoa em Estado não relacionado nacional ou de residência; no segundo (tráfico para fins de exploração) há continuidade do processo de exploração).

Do ponto de vista jurídico, no caso de pessoas traficadas para fins de exploração, a pessoa é a vítima. No caso o migrante ilegal, a “vítima” é o Estado Nacional. Quando pessoa traficada para fins de exploração sexual (ou outra finalidade), aplica-se a Convenção de Palermo e se configura a pessoa como vítima. Quando uma pessoa entra ilegalmente em um país e passa a ser explorada em uma atividade do tráfico, aplica-se a Convenção de Palermo igualmente, inclusive, como uma forma de garantir cooperação da vítima ante ao medo da deportação. Assim, a finalidade é o elemento que diferencia. As legislações aplicadas no âmbito migratório ilegal têm como pano de fundo o ato do traslado, considerando que outros crimes, a priori, não terão andamento, pois a finalidade é a movimentação entre territórios.

A partir destas implicações, delimitamos o quadro a seguir, construído para demonstrar os limites técnicos do tráfico e seus impactos.

Quadro 1 - Compreensão técnica do tráfico de pessoas, seus limites e impactos.

Autor(a)	Limite	Impactos na leitura do tráfico
		Conceitual
BLOM, 2020	Modalidades de tráfico	Considerar que o tráfico implica modalidades sexuais e não-sexuais e que uma não anula a outra
DO CARMO, 2020	Dados	Descolamento entre realidades sociais, modalidades e parâmetros para dimensionar quantitativamente o tráfico
TROUNSON; PFEIFER, 2020; GILL; GAVIRIA, 2018	Vulnerabilidades	Estratégias do tráfico para melhor local de estabelecimento, busca de potenciais vítimas, aquisição e deslocamento. A vulnerabilidade legal e institucional do destino é base para escolha das operações
RICARD-GUAY; HANLEY, 2020	Violência	O exercício do controle do tráfico não exige violência imediata ou aparente
TROUNSON; PFEIFER, 2020	Gênero	O tráfico é uma ação que é concebida historicamente em termos de gênero, executada conforme estes termos, lucra diferenciadamente e opera internacionalmente com base no gênero a partir das vulnerabilidades
Legal		
DUONG, 2020	Violação de direitos	Compreensão que o tráfico não é uma violação única em si, mas uma ação que viola todo um conjunto de direitos ao mesmo tempo
FARRELL; KANE (2020)	Visão criminológica	Considerar que tal visão destoa para um foco na punição, pouca atenção às estratégias de comunicação, prevenção e proteção às vítimas
Técnico		
GILL; GAVIRIA, 2018	TICs	Se atentar ao alcance potencializado das vítimas, comunicação entre criminosos, sublimação de atividades
KARA, 2009	Controle	Exercício de técnicas de controle a depender da modalidade do tráfico e da necessidade de subjugação
SHELLEY, 2010; KARA, 2009	Profissionalização	Observar o tráfico a partir de técnicas aprimoradas, visão de negócio, lucro direcionado, reinvestimento. Estratégias em etapas: aquisição, deslocamento e exploração
SIDUN, 2018	Dimensões étnicas e locais	Grupos e organizações se utilizam de agentes com conhecimento étnico e inserção local para estreitar relações com as vítimas

Fonte: elaborado pelo autor.

3.3 Um limite político

O enfrentamento ao tráfico de pessoas ocorreu no marco da luta contra a escravidão, em momento de condenação e proibição, inicialmente pautado por interesses econômicos e, posteriormente, morais, quando da inserção de mulheres na lógica de possível vitimização (SILVA, 2018). O século XVIII marca o início das disputas antitráfico e anti-escravidão, que culminaria com inúmeras convenções via Sociedade das Nações para abolição das formas de tráfico e práticas escravocratas. Em especial, se desenvolveu neste período algumas delimitações sobre escravidão e propriedade para além do status jurídico.

Um aspecto a ressaltar está nos fluxos migratórios do fim do século XVIII e XIX a partir do trabalho assalariado e oportunidades que os movimentaram, dentre eles os de mulheres. O

pânico moral de mulheres de classes superiores serem violadas por colonizados em outras regiões sublima o discurso de elementos socioeconômicos que impactavam as mulheres. Este controle moral acabaria por criar legislações que colocariam mulheres como objeto de tutela e delimitariam as mulheres “honestas” das “não honestas”, em que as primeiras “mereceriam” algum tipo de “proteção”. Neste processo, a prostituição entra em cena como elemento de controle jurídico e moral.

No contexto das narrativas, Adriana Piscitelli (2013) pondera que as relativas ao tráfico de pessoas possuem origens no século XIX/XX e a partir de uma preocupação para com a migração, a prostituição e as relações entre ambas, que culminaram em textos legais via fortes pressões internacionais. A preocupação central era proteger a mulher do perigo de ser forçada à prostituição no exterior. De fato, entre 1900 e 1930, esta era a prerrogativa, até a Convenção de 1949, em que a prostituição tem relação com o tráfico de pessoas, mesmo que se trate de pessoas adultas.

Para Rodrigues (2013, p. 63), o fim do século XX representa uma inversão do “perfil” da exploração sexual, em que “países pobres e subdesenvolvidos” se tornam “fornecedores de pessoas para a exploração sexual em nações ricas”, notadamente, o mercado europeu-ocidental. Os contextos da exploração permanecem: o caráter transnacional, a vulnerabilidade das vítimas, a situação de escravidão por dívida, por exemplo. As vítimas se tornam *commodities* e a busca se dá em ambiente vulneráveis para os mercados mais promissores. Existe uma invisibilidade deste crime por uma falta de estatísticas, o que, mesmo neste contexto, foi capaz de desenvolver discurso na literatura especializada de que mulheres são alvo de exploração sexual unicamente nas modalidades do tráfico.

A imprecisão normativa é instrumento por meio do qual Estados exercem controle político e processual na lei internacional, o que afasta do debate e da obrigação de aplicação (GALLAGHER, 2010). Esta imprecisão contrafaz igualmente todos os afetados, dos grupos e movimentos aos operadores do Direito em âmbito doméstico e, em especial, impacta os alcançados como vítimas dos crimes apontados nos documentos internacionais. A precisão normativa, desta forma, é uma necessidade operacional, tendo em vista a capacidade associada às leis e regras internacionais em moldarem o comportamento dos Estados. Esta capacidade depende do claro entendimento de regras que permitam ação direta por parte dos Estados, além da cobrança e monitoramento por parte da sociedade, assim como sua responsabilidade frente acordos internacionais no que diz respeito às obrigações contraídas.

Esta questão tem importância ao considerarmos que Estados negam responsabilidade legal no tráfico e em violações de direitos humanos que se alinham à estas transgressões. O

argumento central é dissociar o Estado do agente agressor, seja pela estratégia da responsabilização individual direta de quem praticou o ato violento do tráfico de pessoas, seja adotando a lógica argumentativa do desenvolvimento de ações pelo Estado para com prevenção, promoção e persecução (GALLAGHER, 2010). Assim, quão mais preciso é o instrumento normativo, mais claro é o enquadramento legal que especifique as obrigações e responsabilidade pertinentes.

Até os anos 2000, o termo “tráfico”, apesar de sua incorporação em acordos internacionais, não era definido no Direito Internacional por uma série de motivos, desde entendimentos conflitantes sobre o tema até à compreensão da conjuntura em que o próprio crime se desenvolve (GALLAGHER, 2010). O termo “tráfico” carrega consigo uma história de disputas por significados em mecânicas parametrizadas por elementos legais e morais, de alcance doméstico e internacional, para com uma criminologia de comportamentos dos indivíduos, além da responsabilização dos Estados. Como notado pela literatura pertinente até aqui apresentada, bases morais e sociais predominaram a construção dos primeiros documentos e acordos internacionais, do início do século XIX.

Um aspecto generalizado sobre a Convenção e, posteriormente, o Protocolo de Palermo, é sua identificação como uma norma criada em perspectiva *bottom-up* com a participação de diversos grupos e instituições. Gillian Wyllie (2016) discorda dessa interpretação literal, pois a tendência dessa abordagem é a de assumir um grau de consenso normativo – o que nem sempre é fato. Estas contradições se articulam no texto final de forma que não podem ser dissociadas das disputas entre visões e pressupostos daqueles envolvidos.

O fato de se ter instituições como a CATW e a GAATW no mesmo grupo que participava do comitê preparatório à Convenção de Palermo⁶⁹, já demonstra que o antagonismo não pode ser confundido com apagamento de diferenças no “consenso”, ainda mais quando grupos de direitos humanos, movimentos feministas e associações religiosas igualmente participavam. Wyllie (2016) destaca que o lobby destes atores envolvia a pressão sobre agendas e a formação de coalizões. De um lado, visões de exploração total da mulher pelo patriarcado, em que o sexo é permeado pela dominação masculina; do outro, a expressão do direito sexual e a liberdade ao exercício do trabalho sexual regulamentado. Ambos os lados clamam suas vitórias na redação final da Convenção de Palermo, porque, apesar da evidência da força e

⁶⁹ O Comitê Ad Hoc foi estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1998, pelas Resoluções 53/111 e 53/114, sendo desenvolvidas atividades em onze sessões entre 1999 e 2000, com rascunho submetido via resolução 54/126.

coerção para caracterizar o tráfico, a exploração da mulher na prostituição e o reconhecimento da demanda sexual como crítico ao tráfico se faz presente.

Essa contestação de normas se mostra evidente em termos de Justiça de Gênero, por exemplo, na posição de mulheres e crianças como vulneráveis ao tráfico, o que permite visualizar: 1) a equivalência entre mulheres e crianças politicamente, além de homens não serem nivelados em sua fragilidade; 2) conecta os dois grupos (mulheres e crianças) ao mecanismos de exploração sexual por homens e estes não seriam objeto passivo do tráfico; 3) desloca o tráfico sexual como uma exploração *sui generis*; 4) afasta as discussões sobre a própria noção de fragilidade ou vulnerabilidade porque desconsidera os cenários em que as pessoas viviam; 5) coloca em xeque concepções mais relativas de “consenso”, ao afastar elementos da conjuntura social que envolve este “consenso”.

Silvia Scarpa (2008) entende que os *push factors* e *pull factors* no tráfico se articulam às dimensões institucionais, jurídicas e sociais que tornam o tráfico uma modalidade rentável, tendo em vista que os arranjos associados produzem impactos na facilidade ou prejuízo nas ações de grupos criminosos. A autora dá certa ênfase à dois processos generificados: 1) a desigualdade de gênero, a qual as dinâmicas estruturais penalizam as mulheres; 2) a feminização da migração, que pode ter relação com o primeiro. Em ambos os casos, se observa a fragilização das condições de vida feminina e, em certo aspecto, redução da sua agência e capacidade de escolha livre.

Para a autora, a questão dos *pull factors* geralmente se orienta às condições que atraem as vítimas do tráfico em uma possível migração ao destino atrativo, por exemplo, melhores oportunidades de renda e emprego, variação de meios para melhoria das condições de vida como acesso à educação, saúde ou justiça em casos de violações de direitos (SCARPA, 2018) – de toda forma, são elementos percebidos como daquele espaço exterior que instiga uma potencial inclinação à migração da vítima do tráfico. Contudo, deve-se observar os *pull factors* pela lógica dos grupos criminosos, a saber, uma estrutura legal e burocrática que desproteja vínculos de trabalho e seguridade social, em especial, de ocupações de baixo impacto, escolaridade e valor agregado, por suscitarem vulnerabilidades nas vítimas.

Do outro lado, temos os *push factors*, compreendidos pelas dimensões diretamente associadas aos argumentos aos quais a vítima se relaciona (SCARPA, 2008). Como exemplos, podemos ter pobreza, miséria, falta de oportunidades, desigualdades das mais diversas dimensões (como educação, saúde, segurança, política) que retratem um cenário de pauperização, vulnerabilidade e, notadamente, de redução da capacidade de agência e autonomia das pessoas. Há de ser considerada a vulnerabilidade relativa à desigualdade de

gênero, que conjuga as disparidades das relações entre homens e mulheres, assim como as desigualdades raciais ou outros marcadores sociais capazes de instituir frações sociais rebaixadas e desvalorizadas no espaço das relações.

Tais processos relacionados aos *pull* e *push factors* potencializam a rotatividade, exploração e, conseqüentemente, amplo fluxo constante de mão-de-obra. Entre promessas do *pull factors* e expectativas do *push factors*, estão a chave para entender os meandros que criam o tráfico de pessoas. Sem esquecer o fato de que a ínfima regularização do trabalho cria brechas jurídicas que não permitem rastreio nem persecução. Estas desburocratizações, ou melhor, no linguajar econômico, *flexibilizações*, igualmente potencializam o que Scarpa entende como *bounded labor* no tráfico de pessoas, uma forma de relação em que a exploração do trabalho é realizada mediante algum vínculo que prende vítima e traficante, na maioria das vezes, alguma dívida associada à migração entre países.

Scarpa (2008) considera o marco da Convenção de 1904 como o que dá início ao combate ao tráfico, a partir de uma determinada interpretação sobre o fenômeno. Contudo, considera que se a interpretação parte do tráfico como um processo em que a escravidão é um conceito ou prática atrelada, tem-se como marco o Congresso de Viena de 1815 e a Declaração da Abolição Universal do Comércio de Escravos. A lógica é o processo do comércio de seres humanos com fins de escravidão como análogo às práticas desenvolvidas pelo tráfico de pessoas. Em termos de escravidão e comércio de pessoas escravizadas, a Sociedade das Nações, a Liga das Nações e as Organizações das Nações Unidas possuem normativas específicas, algumas das quais já comentadas aqui.

A mulher, no século XIX, se torna objeto de uma série de manipulações e experimentações na criação de regulações no tráfico e, em certa forma, considerada equivalente às crianças, no que se refere à vulnerabilidade, necessidade de resgate e tutoria. É conhecida, igualmente, as idealizações e essencializações acerca da figura feminina nas Convenções de 1904, 1910 e 1921, respectivamente, sobre mulheres brancas e mulheres incapazes, considerando-as iguais às crianças. Tais idealizações, para Scarpa (2008), além de definirem quem deveria ser “resgatado”, demarcava o motivo de sua fragilidade e a necessidade de controle sobre “movimentos” destes seres vulneráveis. Tais ideias são reduzidas nas convenções de 1933 e 1949, com destaque nesta última, já sob a organização das Nações Unidas, por não usar os termos relativos à raça e por incluir homens e meninos. Contudo, é nesta última que o aspecto abolicionista se mostra mais evidente na prostituição associando-a ao tráfico.

Os mecanismos *push* e *pull factors* não são capazes de, isoladamente, explicar o crescimento do fenômeno do tráfico de pessoas, tendo em vista a necessidade de articulá-los às dimensões do desenvolvimento do sistema capitalista a partir das décadas de 1980 a 2000 (SHELLEY, 2010). Os processos de globalização associados ao crescimento dos fluxos financeiros e migratórios e à redução da atuação do Estado na economia, impactariam em negócios, organizações e, nas formas de desenvolvimento dos esquemas criminosos. Sem embargo, o aumento dos índices de pobreza e miséria constroem meios de impacto neste período.

O fundamento básico do tráfico é a finalidade de exploração, o que denota a expropriação e impacto no valor do trabalho. Neste ponto, a demanda por mão-de-obra é elemento de demanda que perpassa as várias mobilidades do tráfico, do trabalho escravo à exploração sexual. O “consenso” por um bem ou serviço, direta ou indiretamente associado ao tráfico, tem forte apelo no desenvolvimento das ações deste crime, ao passo em que fortalece a institucionalização da “cadeia produtiva” que circunda o tráfico de pessoas.

Esta questão da demanda esbarra no alcance das legislações de combate ao tráfico e nos instrumentos decorrentes. Para Shelley (2010), a força política e financeira de uma cadeia produtiva (ainda que de um crime referente à atividade ilegal) é ampliada, no sentido de que, como parte das estratégias de organizações criminosas, o tráfico não é a única atividade exercida pelo grupo. Pelo contrário, grupos criminosos podem ter, pelo tráfico, um amparo ao desenvolvimento das atividades legalizadas – daí a questão da demanda como um ponto que tem suas limitações.

Para Nita Belles (2018), o tráfico de pessoas consiste em tráfico de trabalho, incluindo o tráfico sexual, por estar inserido em uma cadeia da indústria do sexo. Tanto o tráfico sexual quanto o tráfico de trabalho se entrecruzam, contudo, o trabalho explorado sexualmente no tráfico é caracterizado pelo controle de uma pessoa vulnerável por meio de fraude, força ou coerção, dissociando o consentimento e qualquer dimensão de escolhas, em que o traficante assume todo o valor financeiro do processo de exploração.

O tráfico de mulheres envolve uma natureza violenta na exploração sexual, com o uso de meios violentos para o controle da vítima. Entretanto, o processo não necessariamente inicia desta forma. O tráfico para fins de exploração sexual é caracterizado pelo uso de táticas ludibriantes e fraudulentas para ganhar a confiança da vítima, como se o traficante a “resgatasse” de uma origem negativa para um destino promissor (BELLES, 2018). É claro que em casos menos recorrentes, o uso da violência é empregado desde o recrutamento com estratégias de sequestro ou violência sexual. Por outro lado, a conquista da confiança permite

um resultado mais facilitado no país de origem e seu deslocamento sem chamar a atenção, no qual, após realizado, a vítima toma ciência do fato ludibriante mediante a apresentação de dívidas e/ou de retenção de documentos.

Lenore Walker e Giselle Gaviria (2018) defendem que um Feminismo Transnacional precise ser parte política no entendimento do tráfico de pessoas, sobretudo, o de mulheres, ao considerar que perspectivas de gênero se relacionam com marcadores sociais localizados territorial e culturalmente em um crime que não é mais identificável nem combatido sem cooperação entre nações. Este Feminismo Transnacional é igualmente necessário quando interpretações sobre Justiça de Gênero se interpõem nas ações políticas, jurídicas e de políticas públicas, as quais podem entrar em conflito quando posições díspares se manifestam.

As consequências sociais apontam exploração, rebaixamento e discriminação das vítimas e suas famílias, via estereótipo, seja vítima, seja cúmplice (a depender da abordagem) agrega visão distorcida sobre o fenômeno. Paralelamente, em determinados tipos de tráfico, como o sexual, cuja representação, ao ser associada à prostituição, coloca a mulher em um caleidoscópio moral, julgada a partir de qualquer movimento que faça.

As consequências políticas têm uma dimensão agravada, tendo em vista que os arranjos politicamente delimitados orientam o processo de combate ao crime, reforçando alguma interpretação sobre o mesmo. O sentido político do enfraquecimento do combate ao tráfico denota a concordância com práticas de subjugação, coerção e controle de corpos e gêneros que instituem a biopolítica dos envolvidos nas redes deste crime. Ao mesmo tempo, as fragilidades no combate reforçam o desenvolvimento dos meios financeiros dos grupos criminosos e sua influência política local, podendo impactar politicamente. E quanto os arranjos são precários à influência política, mais frágeis podem ser as estruturas democráticas de denúncia, monitoramento e combate ao tráfico.

Seguindo este raciocínio, Laura Dryjanska (2018), há de ser investigada a natureza da escravidão moderna e do tráfico de pessoas para além da tendência usual de deslocar o trabalho forçado e forçar na prostituição de mulheres, o que dissocia outras formas que incidem sobre as mesmas. Neste aspecto, uma ontologia se faz necessária para distinguir o tráfico como um instrumento de ligação entre algoz e vítima, parte do enquadramento global da escravidão. A exploração é elemento central desta perspectiva ontológica, por envolver disputas sobre seu significado na dinâmica jurídica e política no enfrentamento ao tráfico. Ainda, a composição dialógica entre desigualdades de gênero, Justiça Social e desvios, conjugam situações em que a vulnerabilidade, em especial, a feminina, cria as potenciais vítimas que, uma vez traficadas, se condicionam à interpretação de desviantes.

Em termos epistemológicos, Dryjanska (2018) analisa, a partir de representações sociais, que o tráfico de pessoas possui barreiras semânticas ao diálogo, desde as representações opostas, como a que distingue o tráfico no sentido global/local ou ter a dualidade exploração do trabalho/prostituição, assim como a ideia do tráfico operacionalizado apenas por redes criminosas ou que todas as pessoas traficadas tenham relação com a migração ilegal. Essas representações fazem parte de processos que constroem e desenvolvem informação sobre o tráfico de pessoas que, em muitos dos casos, não condiz com a realidade. Ainda, servem como base à tomada de decisão no âmbito do Poder Público para a elaboração de políticas públicas.

Uma das formas de tráfico de mulheres, que não o sexual, com altos índices, envolve o tráfico para casamentos forçados de crianças e mulheres. O casamento forçado infantil é uma violação de direitos humanos desde a Convenção sobre o Consentimento para o Matrimônio, idade Mínima para Casamento e Registros de Casamentos de 1962, por considerar a impossibilidade de consentimento pela imaturidade. O casamento infantil é uma questão global por envolver questionamentos culturais e de estruturas sociais em países, em sua maioria, que permitem casamentos de crianças ou que fragilizam interpretações para este fato.

A questão do casamento arranjado ou forçado, envolve perspectivas: de um lado, como porta de saída de famílias em situação de pobreza e miséria ou, de outro, como parte de mecanismos de negócios para exploração de fato. Em qualquer forma, a menina ou mulher é vista como uma mercadoria a ser negociada. Para Natalie Sarachaga-Barato (2018), a exploração não é unicamente a sexual, mas abrange o trabalho doméstico e o cuidado. A lógica importa dinâmica de exploração com base na desigualdade de gênero, que afeta especificamente a um tipo de gênero, no caso, o feminino.

A questão do tráfico de pessoas como uma “escravidão moderna” é fruto de um debate acerca da leitura moral e generificada sobre a relação do trabalho na escravidão. Kam Phung e Andrew Crane (2019) apontam que se esta última é compreendida na exploração do trabalho humano em características empobrecidas de condições de trabalho que unem explorador/explorado, o foco é delimitar o que é e o que não é trabalho. A leitura generificada e moralizante agrega a dualidade prostituição/tráfico sexual ao debate e pouco permite desenvolver, analiticamente, os meios e finalidades da exploração. Todavia, o problema não é a leitura generificada em si isoladamente, mas a sua moralização conjunta, ou seja, situando um afastamento do tráfico sexual como uma forma de exploração do trabalho. Porque ao passo em que se considera o sexo como trabalho possível de exploração, a prostituição tem margem o suficiente de reivindicação legal.

A década de 1990 deslocou o tráfico de pessoas da esfera da justiça criminal, em que a aplicação da lei é o seu maior desafio. Com a lógica do tráfico como um crime organizado, associa-se controle de fronteiras, territórios, vítimas vulneráveis do Terceiro Mundo, dentre outros (MERRY, 2016). Em termos de definição legal, o tráfico de pessoas sofre influência do *Trafficking Victims Protection Act* (TVPA), dos anos 2000 nos Estados Unidos (que criou seu relatório anual), além do Protocolo de Palermo, de 2003. Ambos os instrumentos constroem o tráfico de pessoas como uma questão criminal e não de direitos humanos (apesar de ter relativa influencia).

Phung e Crane (2019) propõem separar formas de exploração no âmbito do tráfico entre os que contém ou não o elemento da exploração econômica – que é polêmico. O problema é que os autores dão como exemplo, os casamentos forçados e trabalho doméstico como não objetivos em exploração econômica, o que importa em leitura rasa de como o trabalho doméstico compõe a estrutura produtiva. De outro lado, os autores sugerem situar que a exploração inevitavelmente destaca desumanização e certa restrição da liberdade de movimento.

Por outro lado, Sally Merry (2016) pondera que os contornos de esforços relativos a mensurar, definir legislação e a persecução de traficantes faz com que o tráfico de pessoas adquira proeminência de problema crônico. Todavia, pouca atenção vem sendo dada às condições que criam os mecanismos de vulnerabilidade que possam impactar no aparecimento do tráfico de pessoas. Logo, se afasta a totalidade de que as vítimas deste crime, de fato, realizam escolhas, mas que esta se orienta em dimensões frágeis e restritas à tomada de decisão livre de coerção. Esta falta de clareza em como um problema é criado dificulta a sua delimitação.

Tal como Piscitelli (2013), Merry (2016) pondera que o controle total sobre a vítima é limitado à números menores, proporcionalmente, à conjuntura que se desenvolve na indústria do sexo. Igualmente, não há muita clareza entre as formas de trabalho forçado e exploração sexual. Notadamente, que a entrada na indústria do sexo acontece mais pelas redes sociais do que pela coerção física e que pode envolver inúmeros motivos, sobretudo, os associados às dimensões sociais, econômicas e políticas que impactam negativamente no potencial de escolha de mulheres.

A autora continua na argumentação da necessidade de olhar ampliado às estruturas de resgate promovidas pela visão acerca do tráfico de pessoas como um “resgate”, ainda mais quando envolve mulheres no trabalho sexual, o que igualmente desconhece a complexidade (MERRY, 2016). A linguagem e ação política assumem contornos discursivos de salvação e

reabilitação de mulheres à uma “vida normal”. A autora questiona que determinadas estratégias de resgate com o objetivo de dismantlar o tráfico pode aplicar ações distantes de uma centralização da vítima e desenvolver dinâmicas de revitimização.

A partir destas implicações, delimitamos o quadro a seguir, construído para demonstrar os limites políticos do tráfico e seus impactos.

Quadro 1 - Compreensão política do tráfico de pessoas, seus limites e impactos.

Autor(a)	Limite	Impactos na leitura do tráfico
Gênero		
PISCITELLI, 2013	Resgate	Dimensão que observa a pessoa traficada como uma vítima a ser resgatada, sobretudo, mulheres. Como há confusão entre tráfico e prostituição, a noção de resgate implica redução de agência, inferioridade e incapacidade de escolha da pessoa quando há prostituição livre, consentida e sem condicionantes
	Prostituição, pobreza e moralidade	Considera que o tráfico tem consonância com lógica de moralidade, em que mulheres são desvirtuadas para atender à lascívia masculina. Contudo, é pertinente ressaltar que esta moralidade é fortemente associada às mulheres em situação de vulnerabilidade econômica e em aspectos periféricos empobrecidos. Esta conjunção criminalizava a prostituição tanto como mal moral e crime
SARACHAGA-BARATO, 2018	Formas de exploração da mulher	O tráfico é uma modalidade que atinge homens e mulheres diferenciadamente. Homens podem ser explorados na força física e sexualmente. As mulheres são exploradas nos dois primeiros, bem como para trabalho doméstico e casamento forçado. Portanto, a exploração demanda olhar generificado sobre formas de exploração que podem ou não ter dimensão econômica rapidamente observada
SCARPA, 2008	Figura da fragilidade feminina	Desde as primeiras normativas até as mais recentes, como Palermo, subsiste delimitação de fragilidade da figura feminina, a ser resgatada. Uma figura feminina, cuja forma de tráfico “preferencial” é o de exploração sexual. Esta fragilidade foi arcabouço das experimentações legais na criminalização do tráfico e da prostituição
	Racismo e moralidade	Considerar que o processo histórico do tráfico implica concepções acerca da “escravidão” de mulheres brancas em pleno contexto de luta abolicionista da escravidão de pessoas negras (inclusive, mulheres)
WALKER; GAVIRIA, 2018	Feminismo Transnacional	No âmbito do tráfico, reconhecer que concepções estanques e limitadas do feminismo, restritas às concepções centralizadas desloca a capacidade de articular movimentos e ideias para um crime que se “movimenta” e é “plástico” em utilizar redes, relações, bases étnicas e vulnerabilidades que baseiam experiências múltiplas de mulheres
Trabalho		
BELLES, 2018; PHUNG; CRANE, 2019	Tráfico como exploração do trabalho	O tráfico é uma exploração do corpo de uma pessoa para a realização de determinada atividade que desenvolve um trabalho (direto ou indireto), o qual tem dimensão de oferta e consumo capaz de gerar lucro.
		O sentido de se delimitar o que é e o que não é trabalho tem viés intencional, quando observada a dimensão de gênero, uma vez que considerar o tráfico como exploração de trabalho, não permite argumentação da exploração sem critério objetivo do que se explora e quem absorve o produto do trabalho explorado

DRYJANSKA, 2018	A negação da prostituição como trabalho	As normativas do tráfico não delimitam o sentido de exploração contido no tráfico, apenas destacam um sentido genérico. Isso afasta interpretações do tráfico como exploração do trabalho, o que é uma estratégia consciente, uma vez que considerá-lo como tal, demanda reconhecer a exploração sexual (uma das formas do tráfico) como uma exploração do trabalho
WYLLIE, 2016	Tráfico e exploração como base política generificada	A dualidade entre tráfico e exploração é existente na medida em que o contexto de desigualdade de gênero faz parte do processo de construção do conhecimento. Associar o tráfico à toda forma de prostituição é direcionar a questão de consentimento e agência da mulher como partes descartáveis na análise
Legal		
GALLAGHER, 2010	Imprecisão normativa pela disputa política	O tráfico é permeado por disputas políticas, por envolver questões morais, históricas, culturais, religiosas, éticas e criminais. Ao mesmo tempo, denota criminalização de comportamentos. Neste sentido, a imprecisão do termo não é mero acaso, mas dificuldade de consenso normativo
RODRIGUES, 2013	O “perfil” da vítima	O histórico do tráfico, enquanto construção em textos legais e bases conceituais, é fortemente influenciada a respeito de “perfis” da vítima traficada. Tal concepção denota viés pouco crítico e influencia medidas de combate, em especial, “elegendo” perfis de mulheres a serem atendidos
SHELLEY, 2010	Globalização	Tráfico tem origem em dimensões de atuação global ou, em menor escala, de transnacionalidade. Desde o século XIX neste segundo caso. O primeiro caso é característico das duas últimas décadas do século XX, com ampliação de mercados financeiros, TICs e facilitação de deslocamento territorial
SILVA, 2018	O contexto do Capitalismo na lógica do pânico moral	O tráfico tem sua origem no contexto do Capitalismo, que demanda leitura generificada, a partir do fim da escravidão legalizada. Em especial, considerar os contornos em que mulheres intensificam fluxos migratórios ao longo do século XIX e que reverbera em um pânico moral acerca de serem violadas.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.4 O que medir e como medir: parametrizando o tráfico

Indicadores são uma tecnologia de conhecimento que dependem de tradução da vida social em categorias comensuráveis, ou seja, medidas comparativamente. A categorização, em certo ponto, restringe a forma como a ação social é entendida, porque fatos da vida que estejam associadas ao fenômeno podem não ser considerados categorizáveis. A homogeneização é um elemento constante. As estatísticas produzidas “criam categorias de significado que moldam a forma como experienciamos o mundo” (MERRY, 2016, p. 28). Este significado permeia interpretações que criam formas de poder no bojo do aspecto não político da estatística.

Há consenso da dificuldade de obtenção de dados claros acerca do tráfico de pessoas, em especial, dos que tratam numericamente do assunto. Contudo, para Ella Cockbain, Kate Boewrs e Liam Vernon (2020), as instâncias ou agências de aplicação da lei podem ser fontes úteis, considerando o tráfico para além do crime e da Justiça Criminal, associado com questões sociais econômicas e políticas. A ideia de “aplicação da lei” mobiliza os aplicadores do Direito

de forma ampliada. Do mesmo modo, tal ideia contém problemas a saber: 1) não trata as figuras clandestinas, não alcançadas; 2) contém viés de onde ou quando a aplicação ocorre; 3) não é espelho real, mas tem aporte nas conjunções que circunda.

O que é medido por Estados e sociedade civil “depende de quais problemas sejam politicamente importantes” (MERRY, 2016, p. 29). Paralelamente, aponta padrões que engajam comportamentos, expectativas e governança em contextos esperados a serem seguidos. Estes padrões parametrizam medidas de reforço ou sanção em regulação do comportamento. Para Merry, os indicadores promovem autogovernança à distância dos indivíduos a partir de padrões externos. Para a autora, as Nações Unidas exerceram papel fundamental no século XXX em estruturar sistemas de monitoramento e comparação internacional, os quais balizaram ações dos Estados.

Na discrepância entre dados reais e estimados, ao menos os dados relativos aos casos julgados em processos penais são considerados relativamente confiáveis por se pautarem em totalidades devidamente coletadas. Este é um ponto crítico, ao considerarmos que os mecanismos de construção da informação sobre o tráfico mapeiam o fenômeno do crime em termos de sua execução, ou seja, o momento das três fases previstas no Protocolo de Palermo: recrutamento, coerção e exploração. Por outro lado, estes mecanismos afastam as dimensões de correlação e causalidade anteriores relacionados ao contexto socioeconômico e político-institucional que permeiam as fases do tráfico de pessoas. Neste sentido, falta uma análise, para Wyllie (2016), do “ciclo de vida” deste fenômeno, no intuito de compreender as conjunturas que o criam, fortalecem e permanecem no tempo.

A quantificação é sedutora, por coletar informações rápidas, permitir comparação e criar parâmetros, sobretudo, simplifica o conhecimento na tomada de decisão quando faltam informações substantivas (MERRY, 2016). Como parte de categorias universais a fim de comparação, cria uma “aura” de verdade “objetiva” e autoridade científica. Contudo, apesar da sedução, a quantificação encontra limites quando desconectado de formas qualitativas de conhecimento e que supersimplificam a estrutura social. A autora pondera que o desejo de comparar situações estaria por trás deste instrumento incansável de busca pela quantificação.

Bernstein (2018) entende que as imprecisões referentes ao tráfico no Protocolo de Palermo podem impactar nos critérios definidores à criação das bases de dados e estatísticas sobre o tema. Ainda mais quando estudos não usam as definições do próprio protocolo, o que, além de gerar ambiguidades, inflam dos dados relativos ao crime de tráfico de pessoas. Esses dados podem ser confrontados com os procedimentos jurídicos em andamento, o que

desequilibra, ainda mais os dados sobre o tema. Ai final os estereótipos que facilitam visões dominantes permanecem.

A imprecisão do conceito de tráfico no Protocolo de Palermo teve impactos na produção de dados para acompanhamento do problema. Isso não deriva na ideia de que cada nação não possa ampliar ou reduzir o escopo de Palermo. Tais imprecisões, aponta Piscitelli (2013), impactam no descompasso entre a indústria do sexo e as suas práticas relacionadas ao tráfico, além do deslocamento de atividades do tráfico sexual para outras modalidades de serviços. Um aspecto importante está na falta de investimentos de apoio à vítima em Palermo e o foco no combate ao crime e organizações.

Existem poucos estudos a respeito dos efeitos e consequências da proeminência do conhecimento quantificado no próprio conhecimento e na rede de governança associada à produção do mesmo. Muito menos se pesquisaria acerca dos processos políticos e sociais da produção dos indicadores na regulação e governança sobre o tema, ou seja, como estes se tornam parâmetros internacionais ou que intercalam medidas de compreensão entre países sobre suas ações. Em especial, para Merry (2016, p. 5), sobre a visão “não política” pretensiosamente associada ao conhecimento estatístico, uma vez que os indicadores são parte de regimes de poder e em sua repercussão “em vez de revelarem a verdade, os indicadores a criam”. Em termos globais, os indicadores padecem de correlações de forças que afetam este processo.

A partir do momento em que um indicador é considerado bem-sucedido, o “indicador e a teoria que a embasa potencializa a popularidade de ambos” (MERRY, 2016, p. 17). Ao se converter em uma ideia, um índice passa a ranquear países, o que impacta, ainda mais, em sua disseminação quando quem o criou aparece “bem-sucedido”. Em termos de tráfico internacional de pessoas, o indicador mais conhecido é proveniente do Departamento de Estado dos Estados Unidos, cujo *Trafficking in Persons Report*, classifica as ações de países. O que estariam por trás dessa popularidade é a pretensão de objetividade, um processo ambíguo que igualmente pretende ser apolítico. Ambos podem impactar no descolamento da realidade social. Merry (2016) destaca que a linguagem do TIP Report aponta ressaltos aos valores dos Estados Unidos que medem nações alheias.

3.5 Gênero, tráfico e prostituição

As condições de (re)existência das mulheres em suas histórias conjugam do absurdo ao imaginário fantástico na articulação de discursos que vão aos sujeitos de direitos ao não reconhecimento de indivíduos como humanos e tratados de forma objetificada. Esse nexo

constrói e desconstrói as abordagens que alcançam a população e, do prospecto discursivo, orientam a produção de políticas públicas, as quais, impactam na produção de resultados, dados e novos cenários sobre o tráfico de pessoas.

Rosiane Albuquerque e Aluísio Lima (2017) situam que esta dualidade de cenários em disputa, quando alcançados em veículos de comunicação de massa, igualmente passam no trato das exceções, em que a exploração no tráfico assume proporções em escala significativa. A exploração toma proporções criando imagens pela ênfase na inferiorização e reduzida capacidade de agência das mulheres, bem como ênfase no esquema sexual envolvido. O trágico, o tráfico, a imigração e prostituição se entrelaçam em redes de autonomia masculina e subordinação feminina, em que homens migram e mulheres são traficadas.

Em outra frente, Kamala Kempadoo (2005) se orienta em pautar a ideia de que definições feministas tiveram peso nas conceptualizações internacionais sobre o tráfico de pessoas, desde as correntes iniciais originadas em pressões ocidentais de classe média contra a prostituição no início do século XIX às contemporâneas no último quarto do século XX sobre a escravidão sexual feminina. Outra abordagem feminista crítica a esta permeia uma perspectiva feminista transnacional, que elabora o tráfico no limiar do discurso marcado pela intersecção de relações de poder e os desejos de mulheres em suas agências de busca por melhores condições de vida.

Em 1880, Alfred Dyer (2018) publicou “*The European Slave Trade in English Girls: A Narrative of Facts*”, em que associa a escravidão branca à prostituição coercitiva, aludindo a noção de que mulheres migravam para se prostituir para este fim. Some-se a isso, o embate entre feministas abolicionistas e as tentativas de regulação da prostituição no século XIX. Esta conjugação aponta no conceito de “tráfico de escravas”, surgido em 1904, uma dinâmica de cruzada moral ao resgate de mulheres brancas, em que a aplicação da lei suprimiria as dinâmicas das desigualdades. Destacamos como fundamentais neste período a criação de alguns marcos legais que institucionalizaram a visão da mulher como passível de exploração sexual e, sobretudo, como a única vítima, em termos de sexo, a ser explorada⁷⁰. Datam da década de 1860 alguns dispositivos que delimitariam esta percepção.

O “*Offences against the Person Act*”, de 1861, aprovado no Parlamento Inglês⁷¹ delimitava estupro (section 48), atentado ao pudor contra mulheres (section 52), rapto fraudulento de meninas para exploração sexual (section 53), rapto forçado de mulheres para

⁷⁰ Este é o motivo de, até o momento, ser perceptível o uso frequente de “tráfico de pessoas” em vez de “tráfico de mulheres”, quando se trata do tráfico em geral e o inverso quando se trata de exploração sexual.

⁷¹ Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/nisi/2008/1769/schedules/contents>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

exploração sexual (section 54) e rapto de meninas menores de 16 anos (section 55). Já em 1865, uma Emenda via “*Criminal Law Amendment Act*” lista outros crimes a saber, aliciamento de mulher ou mulher menor de 21 anos para prostituição (section 2 e section 3, caso envolva uso de substância ilícita), ter relações sexuais com menina menor de 14 anos (section 4), ter relações sexuais com menor de 17 anos (section 5), exploração de meninas menores de 17 anos para exploração sexual (section 6), rapto de meninas com menos de 18 anos para exploração sexual (section 8) e organização e exploração de bordel (section 13). O sexo, portanto, é um elemento descritivo e analítico da exploração de mulheres.

No entender de Kempadoo (2004), as migrações de mulheres não se resumem à pobreza sob condições patriarcais, como se generaliza em abordagens. Nem mesmo a entrada no comércio do sexo se desprende desses pressupostos. Os dois processos, migração e prostituição, envolvem estruturas socioeconômicas, político-institucionais, jurídico e burocráticas, bem como oportunidades e acesso à recursos e espaços, as quais produzem impactos na capacidade de agência e exercício da autonomia das mulheres.

Para Claudia Mayorga (2011), as mulheres têm lugar destacado em fluxos migratórios, nos enlacs da globalização e no fechamento de fronteiras em duplo sentido: de um lado, nos fluxos em busca de melhores condições de vida e, do outro, rechaçadas pelos instrumentos jurídicos de afastamento de fronteiras. E, em ambos os processos, interligados por violências, sexismo e exploração, diferenciadamente a partir de marcadores a que tenham associação.

Doravante, Mary Burke, Barbara Amaya e Kelly Dillom (2020) contextualizam o tráfico de pessoas como um crime permeado pelo sexismo e violência de gênero, e que se desenvolve a partir do status social em desvantagem das mulheres normalizadas em práticas sociais e valores. Ao mesmo tempo, configuram-se em sistema de opressão que, aliado à *commoditização* dos corpos das mulheres, normalizam o foco do tráfico, notadamente, o sexual, a partir destas práticas discriminatórias.

Voltando à Mayorga (2011), as dinâmicas que contextualizam indicativos relacionados à imigração de mulheres são complexas no sentido de que congregam necessidades particulares, motivos individuais, cenários de desigualdade, restrições de oportunidades e estigmatização de pessoas, territórios e contextos sociais. Assim, uma construção complexa resiste (pouco) às simplificações duais e diretas que arrolam estes marcadores sociais, imigração, tráfico, prostituição e moralidade. Ainda assim, a compreensão demanda essa complexidade.

Por outro lado, Chandra Mohanty (2003a) situa que perspectivas ocidentais (feministas, sobretudo) homogeneízam efeitos do processo de globalização e que isso é infrutífero em análises, pois é preciso considerar dimensões particulares de classe/casta, raça e status

econômico que operam na economia global capitalista. As mudanças em estruturas produtivas, legais, jurídicas e econômicas atingem, diferenciadamente, mulheres localizadas distantes dos centros e margens periféricas, delimitando espaços, acessos e reconhecimento.

É preciso recordar a associação do sexo para com a institucionalização da base nuclear da família heterossexual e suas ideologias do propósito reprodutivo envolvido. Nesta seara, Kempadoo (2004) liga esta associação com o tráfico de pessoas e sua proximidade com a migração irregular aos objetivos “imorais”, como parte discursiva dominantes na esfera internacional.

Falar do tráfico sexual, é situá-lo a partir de uma violência com base no gênero, em que este é o motor e manipulador do processo. Neste ponto emergem as dificuldades para delimitar o tráfico sexual na “Indústria do Sexo” (BURKE; AMAYA; DILLON, 2020). Notadamente, uma das confusões recai na diferenciação entre tráfico sexual e prostituição. Ou entre o tráfico e o denominado “turismo sexual”. A divergência volta à dicotomia entre autonomia e subordinação nas dinâmicas da violência com base no gênero.

As condições de vulnerabilidade, desigualdade e discriminação compreendem as manifestações de rebaixamento, as quais servem de mecanismos à estrutura do crime organizado do tráfico de pessoas e que são evocados no processo. Políticas anti-tráfico que não conjuguem estes termos, são políticas meramente reativas aos efeitos colaterais do crime e não abrangem a prevenção do mesmo, nem a proteção das mulheres. Mais: ao não considerar as estruturas elementares do tráfico de pessoas, do mesmo modo, se torna incapaz de recuperação e reintegração das vítimas deste crime.

Gillian Wyllie (2016) contextualiza que o debate da política internacional sobre o tráfico de pessoas decorre do antagonismo entre posições acerca da prostituição e do tráfico internacional: de um lado, os que consideram sinônimos para o mesmo fato, a exploração e violência contra mulheres; do outro, que separa o trabalho sexual das formas coercitivas de tráfico e exploração. As posições possuem coerências distintas na concepção do problema e seus efeitos combativos, logo, desenvolvem mecanismos diferentes de abordagem e tratamento. Ainda, as abordagens têm modelos classificatórios contrários de delimitação de vítimas, algozes e responsáveis politicamente. Em suma, são posições de caráter abolicionista do tráfico relacionadas às formas de exploração sexual ou de liberação relacionadas à valorização do trabalho sexual – e a linha que separa um e outro está na coerção, consentimento e autonomia da pessoa.

Para Scarpa (2008), seria útil separar na exploração sexual os mecanismos de exploração comercial ou não. No caso em que há exploração comercial, geralmente se associa à exploração

da prostituição (ou como em interpretações de turismo sexual). No caso de exploração sexual não comercial, existem os relacionados ao casamento forçado (já considerado uma forma de escravidão pelas Nações Unidas⁷²), em que coexistem exploração sexual com outras formas não-sexuais, a exemplo do trabalho doméstico. Esta é uma forma mais complexa, pois o contrato de casamento, associado às práticas culturais de matrimônio antecipado, levam à sublimação da potencial exploração de meninas e mulheres em múltiplas formas.

Contudo, assumimos a posição de que separar exploração de sua conotação econômica é fragilizar a compreensão da exploração, ao menos no âmbito do tráfico, como uma exploração do trabalho de alguém que gera um valor expropriado sob a forma monetária e do domínio do corpo. E manter esta separação, fortalece o uso do discurso que associa prostituição à exploração, independentemente de agência da mulher para com tal atividade. Mais: dissocia a atividade sexual como uma espécie de atividade geradora de lucro na ordem capitalista. Portanto, a separação é muito custosa, ainda que em proposta analítica.

Adriana Piscitelli (2013, p. 25) considera um relativo consenso na ideia da afirmação do termo “indústria do sexo” para designar “a estrutura organizativa vinculada ao sexo comercial” em que modalidades de serviço sexual e os meios tecnológicos reconfiguram o sexo comercial à uma verdadeira indústria. O próprio termo é empregado com o objetivo de não se restringir à prostituição e ampliar a uma série de serviços. A despeito, evita carregar o oportuno aspecto da prostituição enquanto definições incipientes. A interpenetração entre economia e sexualidade em relação aos diversos tipos de intercâmbios ratifica esse ponto. Este é mais um argumento contra a separação entre exploração comercial da exploração sexual.

Laura Agustín (2005) comenta que o comércio do sexo compõe estrutura discursiva associada, em grande parte, à prostituição feminina, notadamente, de tratativas de sua proibição, danos ou fragilidades, enquanto que, de fato, o comércio do sexo perpassa ao longo de uma indústria que engloba redes, organizações, clientes, prestadores de serviços e modalidades do mesmo, não obstante toda a construção discursiva que orienta os debates e abordagens.

Elizabeth Bernstein (2018) explica a respeito de que a confusão entre “trabalhadoras do sexo” e “vítimas do tráfico sexual” é o esquema mais apresentado por organizações sociais e governos do que por trabalhadoras do sexo. Inclusive, que muitas das pessoas envolvidas, ainda que impedidas por conjunturas socioeconômicas, recusam o termo “vítima”. Mais: que a temática do tráfico desafia as binaridades usuais entre sexo, autonomia e relações entre sexo e

⁷² Ver “Report of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery on its twenty-eight session”, 2003. UN Doc E/CN.4/Sub.2/2003/31. Acesso em: 6 jul. 2020.

autonomia. Além disso, Bernstein aponta que fazem parte dessas confusões, as incongruências de discursos do “resgate” da vítima e da retomada da ideia da vítima totalmente despossuída.

Por outro lado, Agustín (2005) analisa que as leituras gerais sobre prostituição rejeitam estas dinâmicas e criam imagens de tráfico sexual, prostituição forçada, necessidade de resgate às vítimas forçadas a se prostituir, dentre outros, como construção simbólica da trabalhadora (ou trabalhador, em menor escala) sexualmente explorada e chantageada por sua origem empobrecida e desesperada por melhores condições de vida. Estas leituras generalizadas sobrepõe a indústria do sexo nesta base de exploração como um todo, igualando atividades na indústria à toda uma base irregular associados à desvios (morais, sociais e legais) e que precisam de resposta jurídica de combate (ou sua eliminação).

Piscitelli (2013, p. 28) localiza a prostituição comercial em larga escala no Ocidente por volta do século XIX no âmbito “dos deslocamentos produzidos pelo capitalismo industrial moderno”, cuja divisão social marcada pelo gênero dividem espaços públicos e privados e criando as “mulheres públicas” como categoria de classe notadamente controladas e rotuladas como prostitutas. Já no século XXI, surge o paradigma do trabalho das prostitutas em espaços fechados com o apoio de ferramentas de comunicação, em especial a internet. Neste processo em que intercâmbios se inserem na economia de mercado é que a autora usa o termo “mercado do sexo”.

Ana Paula da Silva e Thaddeus Blanchette (2005) entendem que as articulações entre sexo e imigração são discutidas geralmente a partir de termos de denúncias ou acusação como se fossem categorias de análise, as quais levam às interpretações simplistas e maniqueístas. As generalizações congregam base criminológico-moral no sexo e na figura de trabalhadores do sexo e acabam por orientar a construção de políticas públicas nestes termos

Ao longo da década de 1990, grupos e movimentos associados aos direitos de trabalhadores do sexo articularam ações que combatiam injustiças que estes trabalhadores sofriam. Contudo, ao longo dos anos 2000, um esquema novo desafia estes grupos e movimentos pela lógica de políticas anti-tráfico que situam a prostituição ao crime do tráfico de pessoas e que, no discurso, “capturam ambas as atividades sob a nova rubrica da ‘escravidão moderna’” (BERNSTEIN, 2018, p. 9), sendo narrativas no tráfico de mulheres resgatadas do século XIX em seu teor moralizante.

Para Anderson e Davidson (2002), é preciso considerar, na perspectiva do tráfico de pessoas, que o comércio do sexo é parte da estrutura econômica de muitos países, independentemente de seu nível econômico ou de desenvolvimento e que este comércio está ao longo de toda uma estrutura da indústria do sexo. Tal indústria não é homogênea e se intercala

em atividades legais e ilegais, de alcances organizacionais distintos, os quais envolvem outros arranjos sexuais ou não.

A questão da diferença no tráfico sexual não está na demanda por um preço de trabalho explorado barato, mas os termos e natureza do trabalho, os quais, na lógica do tráfico, são mais propensos ao processo exploratório do que fora do tráfico. É aparente, portanto, que a estrutura do uso do corpo como termo de troca é diferenciada no contexto legal do tráfico. Neste aspecto, as bases de estereotipação dos marcadores sociais são elementos críticos para a delimitação destes termos de troca.

Tomar o tema “tráfico” como sinônimo da prostituição forçada e voluntária é um revés às políticas para trabalhadoras do sexo e migrantes. Este processo está, ainda, em discursos de feministas abolicionistas e de grupos associados aos direitos humanos. Para Bernstein (2018), esse reenquadramento dos males da prostituição e tráfico como politicamente neutras em termos de preocupação humanitária apenas relacionados aos países do terceiro mundo, dissocia os impactos ampliados das vidas das mulheres em todos os lugares.

Piscitelli (2013) é ciente de que as abordagens sobre o tema variam em uma percepção centralizada ou pulverizada do poder, em relação à estrutura e agência, além da questão do uso de categorias que aludem à dominação masculina. A autora ainda pondera que diferentes abordagens que evocam gênero, classe, raça, religião, nacionalidade e idade, também fazem parte da leitura sobre os mercados do sexo. A autora ainda comenta a respeito das divergências das leituras sobre gênero para com a oferta e demanda de serviços sexuais, sobretudo o deslocamento das mulheres para a posição de consumidoras de sexo, a qual teria menor impacto em termos de normatividades de gênero.

A lógica da regulamentação da prostituição, marcada no século XIX, é confrontada com a noção abolicionista, ou seja, libertadora de escravas (sexuais). Considerar as prostitutas como vítimas é parte da noção abolicionista, mas a criminalização decorrente tem viés proibicionista. Coloca-se aí duas visões antagônicas acerca da sexualidade: uma em que a sexualidade é elemento que serve para objetificar as mulheres; e outra em que a sexualidade é potencial à liberação para as mulheres. A prostituta caminha entre o caso extremado do exercício abusivo e da autonomia sexual das mulheres.

Piscitelli (2013) aponta que a ênfase aportada à prostituição e ao tráfico internacional de pessoas se ancora em pressupostos não referendados por material empírico, tal como Bernstein (2018). No caso do fluxo de migrantes brasileiras, estas ocupadas com a indústria do sexo eram fração reduzida em relação às outras ocupadas com serviços de cuidado e limpeza. Piscitelli reafirma o que Scarpa (2008) situa como basilar ao entendimento do tráfico que

envolve mulheres: as modalidades de exploração do trabalho. Dentro desta fração reduzida no âmbito sexual, uma ainda menor se atrelaria às definições de exploração delimitadas pelo Protocolo de Palermo. Este debate no âmbito do tráfico envolve o acionamento de interesses particulares de grupos envolvidos, sejam nacionais, transnacionais e supranacionais.

Neste entrelaçamento, o sexo se eleva a instituto que orientam critérios de delimitação de crime, autor e vítima, bem como daquele bem jurídico a ser objeto de proteção no Direito. As circunstâncias que organizam o sexo, como toda relação social, possuem contornos de exercício do poder, todavia, as visões generalistas, para Silva e Blanchette (2005) sublimam as capacidades e contextos em que a agência das pessoas envolvidas se manifesta, quando não as achatam ou eliminam a partir de posições de total vitimização sem qualquer análise das particularidades ali associadas.

Piscitelli (2013) assume posição a respeito da prostituição que consideramos importante destacar. Para a autora, o que conduz à exploração e ao tráfico é a desproteção de trabalhadoras na indústria do sexo e não a existência de prostituição em si. A autora rechaça a criminalização dos clientes quando da transação entre pessoas adultas, livres e com claro consentimento sem coerção. Posição semelhante ao de Nucci (2015). Tal posição se orienta por dois motivos: 1) criminalizar envolve aumento da vulnerabilidade das trabalhadoras sexuais; 2) criminalizar elimina uma forma de localização da vítima em situações de tráfico. Isso não significa, como ressaltado, que se desconsideram as desigualdades construídas em todo este processo.

Ao analisar decisões judiciais em casos de tráfico de mulheres para prostituição (art. 231 do Código Penal à época vigente pela Lei nº 11.106/2005), Ela de Castilho (2008) pondera por uma Criminologia Crítica Feminista em que premissas se erguem nas leituras das decisões. Primeiramente, se demonstra a histórica desarticulação entre sexo-trabalho-regulamentação, no sentido de que prostituição não é um trabalho e não envolve esforço em sua realização, configurando um dinheiro “fácil” que não demandaria “qualificação”.

A questão da prostituição para André Diniz e Claudia Mayorga (2018) padece de problemas como falsas dualidades e pouca complexidade em abordagens oposto, de um lado, total determinação e efeitos de opressão e, do outro, uma autonomia absoluta, afastando qualquer nexos corrente em perspectiva entre indivíduo e sociedade. Nesta seara, os autores defendem o uso do termo “prostituta” em vez de “trabalhadores do sexo” em sua análise.

O sexo encontra, na prostituição de mulheres, um lugar em que são evocados discursos que as colocam em um lugar de “passividade diante da vida”, bem como discursos patológicos, demonizantes ou de vitimização social em que a entrada na prostituição tem relações com desigualdades socioeconômicas, mas que isso não necessariamente denota falta de agência ou

inevitabilidade de outra escolha, como são percebidos em abordagens com pano de fundo moral estritamente coercitivo – e não produtivo, capaz de tornar a autonomia em bases contextuais e relacionais (DINIZ; MAYORGA, 2018, p. 5).

Para Diniz e Mayorga (2018), a entrada na prostituição tem relações com desigualdades socioeconômicas, mas que isso não necessariamente denota falta de agência ou inevitabilidade de outra escolha, como são percebidos em abordagens com pano de fundo moral estritamente coercitivo – e não produtivo, capaz de tornar a autonomia em bases contextuais e relacionais.

O papel da imprensa foi significativo em expor a figura feminina da prostituição no polo dúbio que orienta o tráfico, vítima passiva de uma estrutura que a explora ao mesmo tempo em que é infratora da moral e dos costumes. Paralelamente, intensificou o quantitativo que demandava urgência interna, ao passo em que no apelo migratório, cria senso de ação e coordenação internacional. Não obstante, marca, por intermédio do gênero, raça e classe, que diferenciava, culpabilizava e inocentava determinadas mulheres.

Há um forte viés abolicionista em que a prostituição é uma violação de direitos humanos no debate da Convenção de Palermo em diante. A globalização da prostituição seria uma forma de tráfico de seres humanos e que as mulheres deveriam ser resgatadas. Como não existiria consentimento da prostituição nesta visão, para erradicar o tráfico é preciso erradicar a indústria do sexo. Esta visão neoabolicionista é contraposta por outra visão que diferencia consentimento e coerção na prostituição e a que a relação entre tráfico e a indústria do sexo é favorecida pela desproteção das trabalhadoras. Salienta-se que o Protocolo de Palermo apresenta neutralidade neste ponto.

Esse resgate das mulheres é acompanhado de sua redenção, o que forma uma nova política sexual global, em que grupos associados à uma visão feminista do modelo de direitos humanos recente se entende como superiores em ética e liberdade, pretendendo “libertar” suas “irmãs” do mundo em desenvolvimento (BERNSTEIN, 2018). A lógica da mulher oprimida do terceiro mundo faz parte desta lógica das ideias feministas de liberdade e igualdade no Ocidente. Tal mecanismo cria a ideia de “não-contaminação”, quando se dá pelo resgate e redenção das mulheres resgatadas. A agência é da pessoa situada no limite superior da moralidade, igualdade e liberdade.

Piscitelli (2013) aponta que, em suas pesquisas empíricas, o não reconhecimento da situação de exploração como um crime por parte das pessoas traficadas é o motivo das vítimas não se declararem enquanto tais. Para a autora, a violência é percebida como atos que constituem abuso. Por outro lado, o crime não é percebido em suas dimensões. Aliás, as

trabalhadoras na indústria do sexo delimitam claramente a prostituição do tráfico de pessoas para fins sexuais e afastam a prostituição forçada da prostituição livre e consentida.

Os chamados “bons costumes” são reflexos de uma conduta sexual ética exigida para a vida em sociedade, na qual a honra se torna objeto de tutela do Estado para proteger a estabilidade da sociedade. Este sentido evoca que o Direito tutele a virtude ou a moral. Rodrigues (2013) defende que a liberdade sexual seja o bem jurídico a ser tutelado nos delitos sexuais entre maiores capazes, para que não se envolva juízo de valoração subjetiva. A autora defende dois pontos; 1) a liberdade sexual (negativa), em que o Estado deve intervir quando da falta de consentimento e; 2) que o consentimento deve nortear a construção dos crimes sexuais.

Silva (2018) destaca cinco marcos jurídicos que relacionam o tráfico e o trabalho sexual na Europa, ao menos construídos desde o início das primeiras documentações internacionais; 1) o sistema proibicionista, o qual criminaliza-se toda e qualquer atividade associada; 2) o sistema regulatório; cujo foco é uma prostituição legalizada, com forte controle sobre trabalhadoras sexuais; 3) o sistema abolicionista, cuja perspectiva não configura a ilegalidade da prostituição, mas o proxenetismo e a instituição de bordeis, o que, evidentemente, afasta medidas protetivas de trabalhadoras sexuais; 4) o sistema neoabolicionista, em que a prostituição é ilegal e os clientes são criminalizados, apesar de existir uma mínima proteção à pessoa prostituição (uma vez que esta seria vítima de um sistema que sustenta a prostituição); 5) o sistema de legalização, cuja proposta prevê a legalização da prostituição, provendo direitos às trabalhadoras, sejam autônomas ou em estabelecimentos, assim como o pagamento de impostos pelas mesmas.

O contexto recente no século XXI aponta no tráfico sexual uma disputa que envolve a prostituição, em seu debate sobre se constituir: 1) uma forma de violência contra a mulher; 2) como uma forma de trabalho que demanda melhores condições. Há críticas de Sally Merry (2016) referente aos grupos abolicionistas pelo fim da prostituição se preocuparem mais com a prostituição em si do que com o tráfico sexual forçado relativo à prostituição forçada. Aqui, a moralidade e consciência estão no bojo de um conjunto que envolve renda, trabalho, oportunidades e autonomia. Do outro lado, o feminismo liberal⁷³ advoga a prostituição como trabalho, mas socialmente afasta questões estruturais.

Como manter a liberdade sexual em consonância à dignidade sexual? Para Rodrigues (2013), a primeira, como bem jurídico, deve-se orientar pelo consentimento entre adultos

⁷³ O termo “feminismo liberal” é deveras complicado de ser utilizado neste contexto, por ser uma corrente que advoga autonomia ao passo em que também se destaca por pouco considerar os meandros da prostituição. Optamos por manter o termo utilizado na crítica de Merry (2016).

capazes e não ser base de matéria ao Direito Penal. No caso da prostituição, destaca que, quando voluntária e ciente, não há de ser penalizada, desde que se exista conduta que impeça ou dificulte que alguém abandone a prostituição. Ao mesmo tempo, admite a possibilidade do Direito Penal nos casos em que ocorra violência, fraude, engano ou exploração de situação de vulnerabilidade, que retirariam a dimensão do consentimento em questão. Percebe-se, assim, que a leitura de “consentimento” de Rodrigues (2013) é ampla ao abarcar as dimensões sociais relacionadas à dimensão social da vida e não apenas visão monista do indivíduo que desconsidere sua dimensão de agência.

3.6 Políticas de combate ao tráfico

Para Kempadoo (2005), há um referencial hegemônico na construção do aporte internacional sobre o tráfico de pessoas, que apoiaria um “interesse não liberal” de corporações e não o de populações pobres e trabalhadores e, com isso, tais medidas não teriam reduzido violações de direitos humanos de pessoas traficadas. O que se tem é a ênfase criminal de pobres migrantes, ao passo em que o deslocamento entre fronteiras se enfraquece. Ainda, o impacto em políticas de deportação e de rebaixamento de direito no trato civil e/ou jurídico quando vítimas do tráfico são identificadas pela lógica do resgate.

O problema do tráfico teria se constituído em uma subjugação de mulheres em parâmetros de estrita passividade, fragilidade, suscetibilidade moral ao ato ludibriado. São miradas bases microssociais restritas que impedem, mesmo em nível micro, considerar discursos como irrealis e, no nível macro, há ruptura. Este nível micro, para Mayorga (2009), é fundamental ao arquétipo da culpabilização das mulheres em seus fluxos migratórios, ao desarticular estas das condições sociais estruturantes, bem como serve para usar o nível micro como justificativa às ações específicas frente estas mulheres. Naquilo o que poderia existir espelhados em defesa dos direitos humanos, se mostra, em parte das vezes, “estratégias hegemônicas de dominação, discriminação e estigmatização de mulheres, especialmente do Terceiro Mundo” (MAYORGA, 2009, p. 82).

Para Nandita Sharma (2005), políticas internacionais, em parte amparadas pelas Nações Unidas, com base na retórica antitráfico, desenvolvem um sentido de apartheid global, o qual esta retórica invisibilizaria a questão migratória e suas relações para com pobreza, miséria, autonomia, busca por oportunidades, gênero, raça e classe. O que resta é a criminalização e fechamento de fronteiras aos indesejados e “perigosos” que podem colocar o país em risco. Dentre alternâncias do Protocolo de Palermo às legislações locais, a reificação do tráfico,

vitimização e passividade erguem elementos de base. A imigração se torna um meio para limitar as periculosidade, atores, processos e mecanismos que orientam o aporte negativo, associando, inclusive, com a prostituição.

Para Sharma (2005), existem na centralidade destas relações, um processo de construção da ilegalidade da imigração, em que a figura do imigrante, a “outra”, em parte alcançado pela xenofobia, em parte em sua ótica de periculosidade social. A criminalização, neste ponto, pode assumir uma dupla função: evitar a presença dos outsiders e proteger os estabelecidos internamente. As vítimas do tráfico teriam assumido, neste processo de ilegalidade, o papel de síntese e sintoma do mesmo, delimitando o conceito e alcance da criminalização junto à passividade, fragilidade, falta de agência e ilegalidade destas mulheres.

A desigualdade assume, ainda, uma forte associação do rebaixamento e criminalização ao rotular países que “exportam” ou são “fontes” das pessoas potencialmente a serem traficadas, por conta das estruturas de miserabilidade e redução de oportunidades a que estariam sujeitas. Neste ponto, o discurso assume caráter sensacionalista e de apelo moral, exagerado e que tem por finalidade criar base emocional e de urgência responsiva do Estado, sociedade civil e agentes do mercado, gerando assim, o sentido de uma “guerra”.

Há um duplo movimento de políticas antitráfico para Sharma (2005), quando, de um lado, se mobilizam ao “auxílio” de imigrantes, ao passo em que, do outro, mantém e legitimam as ações repressivas do Estado. No contexto de “vítimas do tráfico” são desconsideradas as escolhas, agência e perspectivas, as quais não necessariamente têm vínculo com tráfico de pessoas. Para construir esse cenário, são erguidos esquemas da imigração ilegal e da prostituição como pano de fundo explícito à retórica.

As políticas anti-tráfico compreendem uma questão política que “revela as ideologias e comprometimentos de um Estado” (DUONG, p. 254), ao mesmo tempo em que é sensível em termos de gênero, por ter forte impacto nas vidas de mulheres e meninas. De tal modo, um esquema deve abranger estes elementos na avaliação das políticas. O esquema de Kim Duong (2020) tem base no modelo das Nações Unidas e seu Fundo para Mulheres, que considera a igualdade de gênero e sua responsabilidade aos direitos das mesmas. O objetivo do modelo da autora é ter um esquema integrado de transições globais e contexto socioeconômico, onde a nível micro se observa empoderamento de mulheres nas políticas, reduzindo a sua vulnerabilidade e, em nível macro, analisa comprometimentos ideológicos que criam valores sociais contributivos ao progresso das mulheres, respondendo efetivamente à potencialidade de existência do crime.

Para Kempadoo (2016), as campanhas dominantes de combate ao tráfico de pessoas a partir dos anos 2000 se orientam em três bases: 1) o “feminismo abolicionista”, onde a prostituição é o cerne do patriarcado, devendo ser abolido por constituir violação de direitos humanos de mulheres; 2) o “abolicionismo da escravidão moderna”, em que o tráfico exerce violência de modo que a vítima perde a autonomia sobre a sua vida, ou seja, o tráfico se compara à escravidão; 3) o “humanitarismo de celebridades”, associado à filantropia e caridade de pessoas e organizações com influência, em que opera o caráter de denúncia e resgate de mulheres.

Os processos de combate ao tráfico necessitam considerar uma abordagem informada pelo trauma, articulando sinais e sintomas integrando-os às políticas, práticas e procedimentos para evitar re-traumatização e revitimização. Isso implica, para Middleton e McDonald (2020) criar sistema de cuidado específico a partir de cinco elementos: segurança, confiança, escolha, colaboração e empoderamento. Este é um processo não apenas orientando à vítima, mas partindo, também, das condições criadas por formuladores e executores das políticas públicas.

Tal como Doezema (2000), Kempadoo (2016) demonstra como os marcadores sociais, no caso, a raça, implica o debate sobre tráfico de pessoas, onde brancos são salvadores e não-brancos, as potenciais vítimas do crime, todos envolvidos em fantasias de resgate e de fazer o “bem” aos outros de regiões desfavorecidas. Nesta fantasia, pobreza e miséria estreitam a base racial e de gênero, que posicionam as mulheres distintamente. Não obstante, o discurso da desigualdade marca pessoas e espaços ao “justificar” a dinâmica de vitimização, inocência e desespero que levam as vítimas a serem mais volúveis aos argumentos de criminosos no tráfico. Kempadoo (2016), Doezema (2000) e Bernstein (2007) são uníssonas ao pontuarem que essa “individualização” de desrespeito à liberdade e direitos separa o tráfico das estruturas sociais, políticas e econômicas do capitalismo corporativo e do aparato estatal.

Runa Lazzarino (2019) entende que existem disjunções fundamentais entre linguagens antiescravidão e suas políticas para com experiências e demandas de pessoas exploradas, notadamente, no desenvolvimento de ações em nível da prevenção das condições discriminatórias e exploradoras nos países de origem e destino, bem como nos processos de deslocamentos de pessoas desconexas de qualquer elemento estrutural. Outra disjunção recai nos sistemas de apoio e recepção nos países de origem, trânsito e destino que aludem no status das migrantes e trabalhadores vulneráveis. Uma terceira disjunção é, de um lado, a ênfase nos direitos humanos e, do outro, fechamento de fronteiras, rigidez migratória e criminalização.

Um elemento crítico envolvido na execução de estratégias de combate ao tráfico está na assistência provida à vítima no momento em que a mesma é desvinculada da exploração e

cárcere do traficante. A natureza jurídica da assistência é ponto de partida, uma vez que a condição jurídica da vítima pode entrar em conflito com a estrutura burocrática da política desenvolvida no país. O escopo de serviços providos em termos de assistência que se resumem às condições psicológicas e emprouarias de segurança física, como um abrigo, são insuficientes.

O conceito de vítima sofre interpretações díspares quando a vítima se torna autora ou cúmplice de algum crime. No caso do tráfico, vítimas podem ser indiciadas por prostituição, contrabando, entrada ilegal no país. E é possível que estas interpretações sejam mobilizadas para coagir, pela segunda vez, a vítima, mas, neste caso, a coação vem por agente do Estado. Gallagher (2010, p. 283) argumenta que “a criminalização é a antítese de uma abordagem centrada na vítima”, que nega direitos, mesmo amparada pelo direito internacional. A criminalização revoga uma série de tratados relativos à não-discriminação ou que enfatizem uma série de direitos em diferentes campos da vida. A possibilidade de prisão é a tripla violência que a vítima pode sofrer (pelo traficante, pela polícia e pelo Estado).

No que se refere ao combate ao tráfico de pessoas, as medidas de proteção e suporte às vítimas possui destaque, uma vez que sem a segurança necessária e, não menos importante, a ratificação da prestação, as vítimas deste crime não se inclinam a realizar denúncias, sequer cooperar, considerando a ameaça que traficantes venham a cometer. A contribuição das vítimas é parte fundamental à obtenção de informação que permita ações de prevenção ao crime. A parte problemática, contudo, é que o Protocolo de Palermo não contém definição de “vítima do tráfico”, o que denota a possibilidade de ampliar interpretações sobre o fato, as quais, conseqüentemente, conjugam distintos meios de ação no que toca às “vítimas”.

Gallagher (2010) situa que a fase mais crítica do tráfico, é o momento da identificação da vítima, seja pela dificuldade de múltiplas delimitações jurídicas sobre o crime, a institucionalização das redes criminosas ou falta de ações investigativas. Identificar a vítima implica delimitá-las em direitos e prerrogativas pelo Estado e isso significa defrontar-se com institutos não pacificados, como por exemplo, direitos à cidadania, asilo temporário, suporte socioeconômico e segurança político-jurídica. Ao mesmo tempo, o conceito de “vítima” nestes institutos, é diretamente associado ao nível de reconhecimento substantivo e, em certa forma, ao conteúdo dos direitos a serem reconhecidos como equivalentes ao nível ponderado.

Chie Noyori-Cobertt, David Moxley e Jessica Hernandez (2019) entendem que há ainda a questão de que essas políticas sejam públicas e de fácil acesso, pois as vítimas de tráfico permanecem com pouco ou nenhum acesso à meios de comunicação e, com isso, desconhecem a existência de amparo na denúncia deste crime. Neste aspecto, as políticas de combate ao

tráfico precisam ser estratégicas quanto ao alcance das vulnerabilidades que as vítimas se encontram e atuar por meio destas para reduzi-las e obter maior possibilidade de colaboração.

O papel do Estado é fundamental a se evitar intimidação e retaliação, além da estigmatização. O Protocolo de Palermo, em seu art. 6, destaca a possibilidade de leis domésticas abrangerem tais pontos. Ainda, o status da vítima (como vítima de crime e vítima de violações de direitos humanos) está inextricavelmente ligado à natureza da obrigação dos Estados em prover cuidado e assistência. Aponta Gallagher (2010, p. 306) que, como vítima de violações de direitos humanos, “teriam direitos legais à reabilitação, como componente da reparação, que inclui cuidado médico e psicológico”, de forma não-coercitiva, nem condicionante.

Jennifer Clark e Steve Shone (2019) avaliam que na criação de instrumentos específicos de combate ao tráfico de pessoas nos anos 2000, apesar da incorporação de dimensão de direitos humanos, a sua violação permanece na conjuntura destes instrumentos como uma questão de segurança e de aplicação da lei unicamente. Ainda: que o enquadramento das políticas fragiliza as vítimas em uma revitimização, a despeito dos tratados internacionais indicarem cuidados especiais às mulheres e crianças.

O ponto levantado pelos autores é de que mesmo com instrumentos internacionais que venham a ter lógica de direitos humanos, a prática e desenvolvimento nas nações é problemático quando o sentido de criminalização e segurança destoa a proteção e amparo às vítimas, o que pode revitimizar por sua não-cooperação ou por falta de apoio à sua recuperação. A perspectiva, de acordo com Clark e Shone (2019), é a de resgate da vítima, independentemente do eu se derive após o resgate – e, neste aspecto, políticas de deportação, como no caso dos Estados Unidos na fronteira com o México, se apresentam como prática recorrente. O desafio, conseqüentemente, aponta à não-revitimização.

Rosalva Rosendiz e Lucas Espinoza (2019) destacam que o tráfico de pessoas é uma das poucas circunstâncias relacionadas às legislações internacionais que demandam atuação conjunta e concomitante entre países observados como de destino e origem. Entre os países com atuação de liderança estão os Estados Unidos, o qual criaram um mecanismo de classificação das ações e dos países para com o tráfico (mesmo que o próprio país não tivesse se incluído inicialmente). Ainda que problemático e fortemente ideológico, a classificação norte-americana baliza percepção global de como os países das Nações Unidas vêm atuando no combate ao tráfico de pessoas.

A questão de abranger uma compreensão precisa ao Protocolo de Palermo ou uma delimitação expansiva acaba por destacar, para Allain (2019), uma conjunção de elementos

técnicos relativos à estudos e estatísticas, além dos apontamentos técnicos dos operadores do Direito e, especificamente, a disputa entre atores vinculados para com os conceitos de exploração e de vítima do tráfico. A dificuldade reside compreender se a noção de exploração aponta alguma vantagem obtida de alguém de forma injusta mediante algum mecanismo que retira a agência e capacidade de resposta.

O combate ao tráfico demanda investigações especializadas no tema, considerando o crime ser complexo às definições usuais empregadas em outros crimes. Paralelamente, a cooperação com a vítima precisa estar pautada pela centralidade na vítima ou no trauma, com abordagem adequada para que a vítima tenha possibilidade de superar este processo e cooperar. Ainda, a necessidade de investigadores especializados impacta na qualidade da investigação e persecução, além da capacidade de uma Justiça criminal prevista pela Convenção e Protocolo de Palermo.

O cenário da América Latina destaca a existência de países de destino, de origem e de trânsito para o tráfico, demandando especificidades e coordenação. No caso deste território, as formas de aliciamento se orientam pelo aproveitamento das condições sociais e de vulnerabilidade à que potenciais vítimas estejam expostas. A Organização dos Estados Americanos (OEA) é o ator com maior grau de influência para o tráfico, além da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Especial atenção é dada pela Convenção de Belém do Pará, que observa a diligência devida neste território.

A Resolução nº 1776/2001 da OEA⁷⁴ é o instrumento de combate ao tráfico no continente americano, junto à Resolução nº 1948/2003⁷⁵, que afirma o tráfico como forma contemporânea de escravidão. Posteriormente, a Resolução nº 2019/2004⁷⁶ destaca a necessidade de revisão dos ordenamentos internos dos países para combater e prevenir o tráfico com foco na cooperação internacional via triplo “P”. Em seguida, a resolução nº 2348/2007 aponta o tráfico como um crime contra a humanidade e demanda a estabelecimento de obrigações internacionais. Já a Resolução nº 2511/2009⁷⁷ reconhece a responsabilidade dos Estados em ofertar proteção a refugiados.

Na OEA, a Comissão Interamericana para Mulheres⁷⁸ tem papel relevante em considerar o tráfico de mulheres como forma de violência contra as mesmas, a partir de informações e

⁷⁴ Ver em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/2001/agres1776.htm>. Acesso em: 6 jul. 2020.

⁷⁵ Ver em: http://www.oas.org/juridico/english/ga03/agres_1948.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

⁷⁶ Não há link disponível do documento, apenas o de suas reuniões em:

<https://www.oas.org/consejo/pr/COMGRAL/TRAFICO.asp#reuniao>. Acesso em: 6 jul. 2020.

⁷⁷ Ver em: https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2511_XXXIX-O-09.pdf. Acesso em: 6 jul. 2020.

⁷⁸ Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/topicos/mulher.asp>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

estudos dos perfis e contextos em que o tráfico se desenvolve na América Latina. Há a questão de criação de marco normativo regional alinhado ao Protocolo de Palermo e a instituição de plano de ação para estratégias regionais. A capacitação de forças de segurança e membros do judiciário tem papel relevante à comissão com o intuito de fortalecimento aos sistemas legais e judiciais regionalmente situados.

Em 2010, a OEA elabora um Plano de Trabalho⁷⁹ contra o Tráfico de pessoas no Hemisfério Ocidental como forma de compromisso entre os Estados a partir da prevenção, proteção e persecução. Para este plano, a identificação do tráfico como problema perpassa trabalhar juntamente à sociedade a sensibilizar e conscientizar quanto ao fenômeno. Há a recomendação de harmonia nas legislações domésticas alinhadas à Convenção de Palermo. É, nesta seara, que o Brasil desenvolve sua Política Nacional de Combate ao Tráfico de Pessoas. Ainda assim, Silva (2018) destaca que os mecanismos da ONU e OEA são subutilizados no âmbito do tráfico de pessoas.

Uma das obrigações centrais do combate ao tráfico a serem incorporados pelos Estados se encontra na resposta efetiva de justiça criminal. O amparo da obrigação da criminalização se desenvolve no direito internacional a partir tanto da cooperação internacional quanto de aplicação doméstica a fim de investigação e punição dos casos de tráfico e para evitar paraísos jurídicos frágeis à penalização de criminosos. Concomitantemente, ainda que se tenha a obrigação de criminalização, seu efeito é prejudicado quanto da desobrigação de outros aspectos como a proteção e assistência.

A obrigação de criminalização é prevista no Protocolo de Palermo, bem como em outras convenções internacionais que tratam da dimensão de gênero e violência. Em termos do tráfico, a criminalização, os Estados devem inscrever em seu Direito interno, certos elementos nucleares que satisfaçam à obrigação de criminalização. Gallagher (2010) pontua como fundamental quatro pontos: 1) a distinção entre tráfico de crianças e adultos; 2) ir além do tráfico apenas na questão de finalidade de exploração sexual, seja apenas mulheres e crianças; 3) considerar que a exploração consensual não altera a culpabilidade do agressor, pois a intencionalidade é o motivador.

Este desenvolvimento de leis domésticas tem forte relação transnacional em duas frentes. Primeiramente, a questão da interpretação, que pondera as dimensões das nações em apaziguar suas leis domésticas ao novo instituto internacional. Em segundo, os impactos que a disparidade interpretativa causa na articulação de nações em relação à um crime transterritorial

⁷⁹ Disponível em: <<https://www.oas.org/csh/portuguese/traficopessoas.asp>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

e transjurídico. Neste ponto, a criminalização de condutas relacionadas ao tráfico que expanda a dimensão do ato da exploração precisa ser criminalizada, como os meios de coerção e controle. Paralelamente, nestas condutas, a criminalização do uso dos serviços da pessoa traficada deveria ser parte do processo por incluir-se em uma cadeia da organização que constrói oferta e demanda.

Gallagher (2010) considera fundamental a perspectiva de gênero na investigação, persecução e julgamento efetivos nas respostas ao tráfico no âmbito da justiça criminal. Esta perspectiva tem dois pontos. Primeiro, que homens e meninos também são vítimas de tráfico. Em segundo, que a vulnerabilidade associada ao tráfico atinge, em maior grau, mulheres e meninas. A possibilidade de abordagem neutra de gênero comporta dimensão reificante do tráfico que não condiz à realidade e que impacta nas políticas públicas.

A questão da prevenção do tráfico, enquanto medida protetiva de prevenir atos futuros, geralmente ressoa nas causas do tráfico, em especial, a vulnerabilidade, a demanda por trabalho e serviços e ambiente legais fragilizados à punição. A prevenção necessita abranger ações frente a vulnerabilidade, pois agregam fatores que impactam em contextos potenciais ao ambiente para o tráfico. Esta obrigação não se resume apenas à derivação do tráfico, mas ao respeito em relação aos direitos humanos e melhoria das condições de vida das pessoas fragilizadas a fim de justiça social. A pobreza e a desigualdade em suas múltiplas esferas, estruturam a capacidade de escolha dos indivíduos, o que as coloca em maior ou menor grau de vulnerabilidade às dinâmicas de convencimento e expectativa de aliciadores. Não obstante, ressalta Gallagher (2010, p. 420), as “fortes dimensões de gênero na pobreza e desigualdade” tem maior impacto entre mulheres e meninas do que em homens e meninos,

Ainda neste cenário, há forte vulnerabilidade associada à violência com base no gênero nas ações de controle das vítimas traficadas. Existem vulnerabilidades entre as vulnerabilidades, o que impacta em grupos potencialmente mais fragilizados. A dimensão racial e de gênero implica que certas categorias podem estar mais fragilizadas que outras pelas condições de oportunidades, educação, saúde, renda e acesso à serviços públicos. Tal dinâmica demanda políticas específicas às lógicas de vulnerabilidade que constroem as determinantes específicas do tráfico em dados momento e territorialidade.

Em termos de demanda, a lógica empregada pelo tráfico orienta a exploração irregular e barata do trabalho e de seus derivados em bens e serviços. Neste ponto, Gallagher (2010), enumera as relações entre empregadores (diretamente ou não os traficantes), consumidores e intermediários (também traficantes ou não). Há, portanto, uma “cadeia” de produção e consumo complexa que pode se desenvolver parcialmente via negócios legais para lavagem de dinheiro,

o que torna o crime ainda mais sombrio à identificação. O art. 3 do Protocolo de Palermo aponta a identificação da demanda como parte crítica de mapeamento da rede de atividades.

Em passo conexo a este, a prevenção necessita de obrigações que interrompam as fragilidades e brechas legais que constroem a relação de oferta e demanda no tráfico. Gallagher (2010) pondera que corrupção e cumplicidade fazem parte dos meios que destoam em mecanismos ineficientes de prevenção, persecução e punição, desde agentes públicos corruptos e leis insuficientes ou obtusas, assim como políticas descoladas de interpretações dos Protocolos internacionais e de cooperação multilateral. Logo, a devida diligência se mostra dissonante quando da desconsideração destas obrigações criando a desobrigação de resposta legal plena em duas bases: 1) obrigação de evitar violações de direitos ao responder o tráfico; 2) obrigação de instituir medidas anti-tráfico.

Gallagher (2010) destaca a necessidade de redes de compliance transnacionais que se pautem na coordenação e interação entre esferas governamentais e fora do governo. Notadamente, as redes de justiça criminal apontam redes intergovernamentais horizontais para ações de investigação e persecução a partir da troca de informações e inteligência. Um crime essencialmente transnacional não se soluciona nem se combate com parâmetros Westfalianos, mas orientados na dinamicidade das formas de organização criminosa que procurarão brechas e meios de obscurecer transnacionalmente suas operações.

A partir destas implicações, delimitamos o quadro a seguir, construído para demonstrar possíveis aspectos de análise das políticas de combate ao tráfico de pessoas.

Quadro 2 - Compreensão das políticas de combate ao tráfico de pessoas.

Autor(a)	Política de combate	Impactos na leitura do tráfico
		Conceitual
CLARK; SHONE, 2019	Conceito de DH e revitimização	Permite observar quais “direitos” estão relacionados à proteção no âmbito do tráfico, se em medida restrita ou ampliada, o que influi na possibilidade da revitimização
BIROLI, 2012	Agência desigualmente imperfeita	Situar a dinâmica entre tráfico e prostituição sem lógicas reificantes do corpo, mas situando questões de autonomia, desigualdades e agências distintas, em especial no debate da regularização da prostituição
GALLAGHER, 2010	Conceito de “vítima” e de vulnerabilidade	Observância sobre quem é vitimado, porque e como. Denota compreensão de como o alcance criminal, assistencial e político permeiam o entendimento da vítima. Permite analisar as relações que fragilizam e reduzem a agência da vítima para com as etapas do desenvolvimento do tráfico
MIDDLETON; MCDONALD, 2020	Sistema de cuidado	Considerar sistema de assistência a partir de segurança, confiança, escolha, colaboração e empoderamento. Tal noção constrói prerrogativa de direitos humanos
SMITH, 2017	Conceito e modalidades do tráfico	Situar as terminologias e dinâmicas que envolve o conceito de tráfico e as suas modalidades de execução, o que impacta

		nos tipos de políticas adotadas, bem como no desenho de toda a política de prevenção, punição e combate
		Legal
ALLAIN, 2019	Homogeneidade para com documentos internacionais	Noção que parte das aproximações e distanciamentos entre a legislação adotada por um país e o documento normativo referência
FARRELL; KANE, 2020	Alcance da justiça criminal	Compreensão de como o tráfico e as políticas de prevenção e combate se orientam no desenvolvimento de ações para com o crime. Em especial, observa a influência da justiça criminal no desenho das políticas de combate ao tráfico de pessoas
GALLAGHER, 2010	Desobrigação da assistência na cooperação	Sentido que defende separação entre o direito à assistência intermediado pela cooperação da vítima. Os que advogam a ideia entendem que obrigar implica ferimento aos direitos humanos, revitimiza e diminui possibilidade de cooperação
		Técnico
DUONG, 2020	Prevenção, Proteção, Persecução e Parcerias	Mecanismo que articula quatro conceitos e que analisa, ao mesmo tempo, sobreposições e influências de um para com outro. Observa se são atuantes em conjunto ou partem de dimensões isoladas
KARA, 2009	Atuação na demanda e na oferta	Elemento técnico que observa de a política de combate ao tráfico se orienta nos dois prismas, em vez de focar em um ou outro
NOYORI-COBERTT; MOXLEY; HERNANDEZ, 2019	Publicidade das políticas	Processo de publicidade que foca em criar meios para que vítimas saibam do desenvolvimento de políticas protetivas e possam denunciar
ROSENDIZ; ESPINOZA, 2019	Mecanismo de cooperação	Lógica que entende o tráfico pelo sistema cooperativo em termos domésticos e internacionais para com as atividades. Afasta compreensões isoladas ou programas ampliados que desconsiderem a dimensão local e organização com atores
SILVA, 2018	Perspectiva de processo	Entender o tráfico como medida de processo, com etapas, meios, recursos, atores e finalidades. Permite compreensão geral e específica, ao mesmo tempo, apesar da dificuldade operacional por conta de um crime que tem fases obscurecidas

Fonte: elaborado pelo autor.

3.7 A agenda 2030

O enfrentamento ao tráfico de pessoas assumiu conotação internacional de agendas multilaterais no século XXI após o Protocolo de Palermo. Tanto as normativas internacionais, bem como convenções indicaram norte burocrático, todavia, de forma insulada às iniciativas locais no início dos anos 2000. Em seguida, com a rediscussão de agendas internacionais para cooperação e desenvolvimento, o tráfico de pessoas é retomado ao debate a partir de corolário do desenvolvimento insuficiente de países de regiões empobrecidas. Nesta vertente, países ricos teriam inclinações de apoio institucional e investimento, enquanto que países pobres deveriam construir esforços de redução das desigualdades para evitar “exportação” de potenciais vítimas

do crime. Assim, é reconfigurado os termos da agenda internacional no âmbito do tráfico de pessoas.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (conhecidos como Agenda 2030⁸⁰), são um convite global à ação para revogar a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. A Agenda 2030 aponta que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões é seu maior desafio. A Agenda tem cinco princípios: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria. Seus objetivos, metas e princípios se orientam pela lógica dos direitos humanos interpretados como integrados e indivisíveis, mesclando as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

Josephine Odera e Judy Mulusa (2020) rastreiam as origens dos ODS remontando aos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), cujo prazo de término era 2015. Para as autoras, há diferença nítida conceitual no escopo de ação e planejamento, principalmente no tocante ao objetivo central das metas dos ODM, que tangenciavam a pobreza extrema a partir de noção de desenvolvimento limitado à perspectiva ocidental. Os ODM tinham um único objetivo relacionado à promoção da igualdade de gênero, em que a meta envolva aumentar índices educacionais. Neste ponto, os ODS apresentam estrutura ampliada.

As autoras ainda sustentam que a questão de mensurar é problemática e demanda análise particular ao que se estará medindo (ODERA; MULUSA, 2020). Todavia, esta não é a questão central – há outra, a leitura acerca da conjuntura. A compreensão dos programas e políticas, bem como de seus resultados, depende de como os índices, parâmetros e bases comparativas são erguidas. Portanto, delimitar o alcance de políticas partir de métricas e indicadores em realidades que simplesmente não condizem às formas manifestas dos fenômenos é um fator complicador dos ODS.

A construção conceitual dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) conecta com a perspectiva dos direitos humanos em alcance internacional como destaca seu próprio preâmbulo. Ainda, seus objetivos fazem menções explícitas à uma série de acordos e tratados internacionais já assumidos, o que configuraria uma materialização dos mesmos. Markus Kaltenbor, Markus Krajewski e Heike Kuhn (2020) enumeram que cerca de 92% das metas se relacionam diretamente com os direitos humanos. Desta forma, entendem que não se trata de

⁸⁰ A Agenda 2030 brasileira pode ser encontrada em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.

retórica, mas de um plano de ação ambicioso em algumas partes (e nem tanto em outras) para materializar ações efetivas.

A Agenda 2030 comporta 17 objetivos 169 metas ambiciosas e interconectadas que abordam os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo. Tratam-se de metas e objetivos a serem alcançados até o ano de 2030. A Resolução A/RES/70/1⁸¹, de 25 setembro de 2015, adota o documento resultante da cúpula das Nações Unidas para a adoção da agenda de desenvolvimento pós-2015, a Agenda 2030. Para esta proposta, nos pautaremos nos objetivos nº 5⁸², “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas” e o nº 8⁸³, “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos”.

Por intermédio da Mensagem nº 743, de 27 de dezembro de 2019⁸⁴, da Presidência da República, o Governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) decidiu vetar parcialmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 21, de 2019-CN, sancionado na Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que “Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023”, relativo ao Inciso VII do art. 3º, “VII - a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas. Este trecho vetado discorria acerca das diretrizes do PPA 2020-2023, as quais, no entender do governo federal, atribuiria “um grau de cogência e obrigatoriedade jurídica, em detrimento do procedimento dualista de internalização de atos internacionais, o que viola a previsão dos arts. 49, inciso I, e art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal”. De fato, as metas no âmbito dos ODS são “aspiracionais” não ocorrendo a obrigatoriedade de vinculação aos mecanismos de planejamento governamental, contudo, a retirada no âmbito do Plano Plurianual simboliza desconsideração dos ODS como parte estratégia do desenvolvimento das ações de governo no longo prazo.

Em termos deste trabalho, o Objetivo nº 5 – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, possui, na Agenda 2030 original, seis metas que abrangem: discriminação (5.1), violência (5.2), práticas nocivas (5.3), trabalho doméstico e cuidado (5.4), igualdade de oportunidades política e econômica (5.5) e saúde sexual/direitos reprodutivos (5.6), sendo que outras três submetas estão agregadas e se referem a reformas políticas (5.a), tecnologias de informação e comunicação (5.b) e legislação para promoção da igualdade (5.c).

⁸¹ Disponível em:

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf. Acesso em: 6 jul. 2020.

⁸² Ver em <https://brasil.un.org/index.php/pt-br/sdgs/5>. Acesso em: 6 jul. 2020.

⁸³ <https://brasil.un.org/index.php/pt-br/sdgs/8>. Acesso em: 6 jul. 2020.

⁸⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-743.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

Para Beate Rudolf (2020), as metas previstas no ODS nº 5 remetem, claramente, à algumas convenções internacionais que tratam da busca pela igualdade das mulheres em relação aos homens. A CEDAW, a Convenção de Pequim e a Convenção de Belém do Pará, por exemplo, denotam uma reivindicação e proposição de mecanismos frente à discriminação e combate às formas de violência, com uma série de campos de atuação em que as desigualdades constroem distorções. O ODS nº 5 articula, mesmo que tardiamente (uma vez que a CEDAW é de 1979 e Pequim é de 1995), uma Agenda de igualdades e empoderamento de mulheres.

A extensão da inclusão do gênero assume composição distinta nos ODS pela articulação com convenções e tratados internacionais e pelos resultados dos estudos relativos à IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Convenção de Pequim, de 1995), em sua em sua revisão em 2015, a qual destacou que nenhum país signatário alcançou metas estipuladas. Mesmo que, no caso, os ODS incluam a perspectiva de gênero, há descontinuidade, considerando que ao menos 1/3 dos objetivos não fazem menção (ODS 7, 9, 12, 13 e 16). Nota-se, neste último, ODS nº 16 (sobre paz e sociedades inclusivas), qualquer menção à violência epidêmica que assola as mulheres no mundo.

A questão de se ter um objetivo específico não exime de direcionamento da perspectiva de gênero na implementação da Agenda 2030, o que é previsto nas resoluções da Assembleia das Nações Unidas⁸⁵. Este olhar sistemático é necessário porque não se deve considerar que um único objetivo, dentre 17 e dissociado dos mesmos, conseguiria dar conta de uma estrutura de desigualdades. É preciso um objetivo separado e, igualmente, comprometimento no desenho generificado da implementação dos ODS e em acompanhamento e revisão sensíveis ao mesmo. Mais: é preciso considerar os marcadores que atravessam as desigualdades que mulheres enfrentam, evitando essencializações e visões eurocêntricas, americanizadas e colonizantes.

Um ponto crítico que os ODS abrangem está em situar causas centrais de discriminação que deem ser analisados para ações políticas que melhorem as condições de vida das mulheres, notadamente, avalizando a CEDAW em sua perspectiva de discriminação com base no gênero e não no sexo. Tais condições, portanto, congregam as distribuições de poder na sociedade, em uma leitura para além de aspectos legais e alcançado dimensões materiais e imateriais das vidas das mulheres. Para Rudolf (2020), há uma espécie de “mapa” à ação compreensiva.

Este mapa ponderaria as estruturas elementares da discriminação e da violência, vis à vis à dicotomia público/privado em termos desiguais na tomada de decisão e em demais esferas da vida. Rudolf (2020) avalia que é preciso, ao construir os ODS), destacar um

⁸⁵ Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/viewm_doc.asp?symbol=A/RES/70/1>. Acesso em: 6 jul. 2020.

comprometimento com a transformação e não apenas superação das desigualdades, tendo em vista que novas hierarquias podem ser reconfiguradas. Neste aspecto, o caráter colaborativo e vinculativo dos tratados deve complementar a estrutura dos ODS para que estes não se restrinjam à modalidade territorialmente situada do plano de ação e, assim, superar barreiras em capacidade de organização, prospecção e monitoramento de políticas para com os ODS e os direitos humanos.

Os ODS trazem uma reconfiguração na cooperação internacional para com alianças globais entre atores públicos e privados, que não se resumem à parcerias público-privadas (PPP), mas reforça o papel do interesse público no sistema cooperativo entre Estados-parte via convenções, organismos internacionais e atores públicos e privados. Jens Martens (2020) entende que estratégias de PPP enfraquecem os Estados, que se responsabilizam pelos riscos e custos desproporcionalmente e que muitos dos aspectos de desigualdades têm impactos pela atuação do setor privado sem qualquer medida de responsabilização.

O enfraquecimento do Estado é um círculo vicioso que reduz a capacidade de ação do Estado frente à construção de políticas que busquem igualdade de gênero. As ações da Agenda 2030 dependem de financiamento estatal em áreas que lógicas do setor privado tratam sem considerar preceitos generificados de justiça. Martens (2020) destaca a necessidade de financiamento público e fortalecimento das políticas públicas que não tenham mecanismos de “retorno de investimento” ou “fiança ao investidor”. Ao mesmo tempo, devem reclamar o espaço público como a base da construção das políticas.

A Agenda 2030 brasileira subdivide as metas em submetas. A discriminação (5.1) possui uma meta; a violência (5.2) tem duas metas; s práticas nocivas (5.3) possuem duas metas; trabalho doméstico e cuidado (5.4) contém uma meta; igualdade de oportunidades política e econômica (5.5) delimitam duas metas; saúde sexual/direitos reprodutivos (5.6) têm duas metas. As reformas políticas (5.a) se subdividem em duas metas; tecnologias de informação e comunicação (5.b) em uma meta; legislação para promoção da igualdade (5.c) em uma meta.

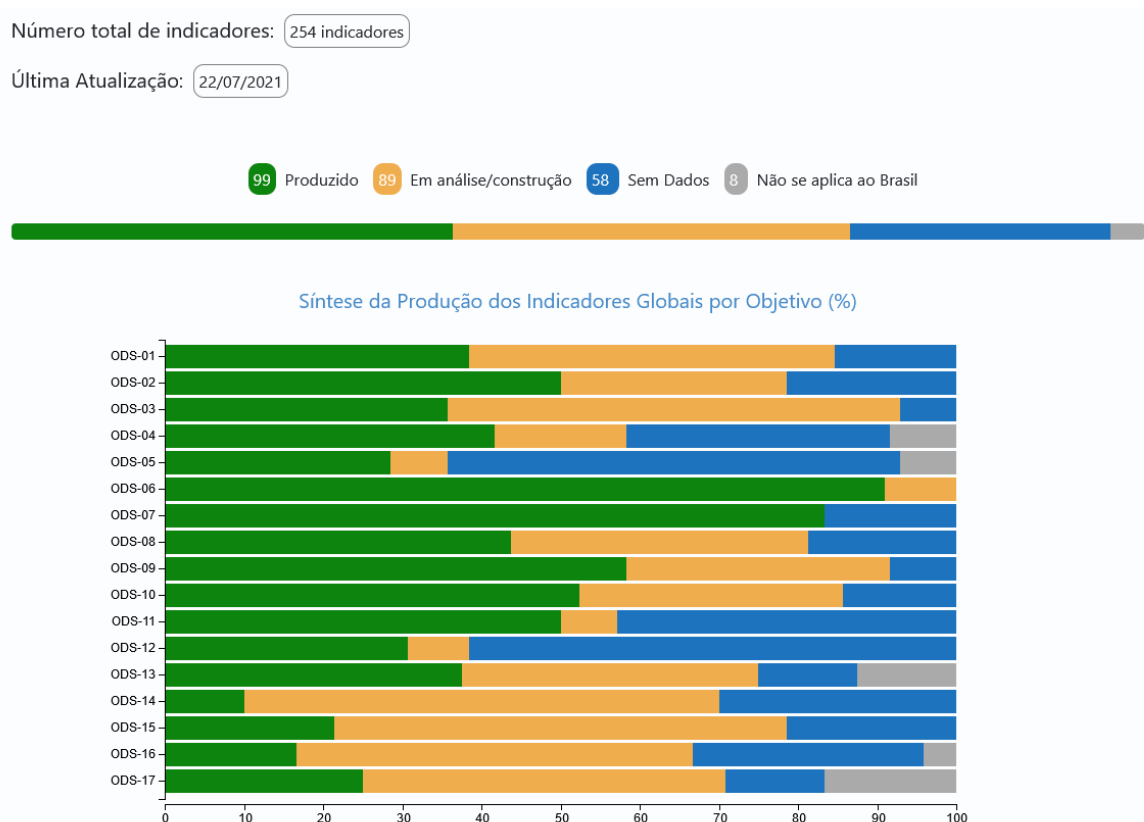
Destacamos que duas instituições estão à frente da produção de dados dos ODS: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁸⁶ e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada⁸⁷, cada qual com sua expertise, considerando a natureza dos dados. O ODS nº 5 possui 9 metas e 14 indicadores, dos quais quatro estão produzidos, um em construção, oito não possuem dados

⁸⁶ Ver <https://odsbrasil.gov.br>. Acesso em: 6 jul. 2020.

⁸⁷ Ver <https://www.ipea.gov.br/ods/index.html>. Acesso em: 6 jul. 2020.

e um não se aplica ao Brasil, configurando um dos ODS com menos informação disponível, conforme figura a seguir.

Figura 2 - Situação dos ODS em 07 de julho de 2021.



Fonte: <https://odsbrasil.gov.br/relatorio/sintese>. Acesso em: 12 ago. 2021.

Dentro do ODS nº 5, temos a meta “5.2 Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos”⁸⁸. Neste item, o IBGE ainda não tem dados relativos à “5.2.1 - Proporção de mulheres e meninas de 15 anos de idade ou mais que sofreram violência física, sexual ou psicológica, por parte de um parceiro íntimo atual ou anterior, nos últimos 12 meses, por forma de violência e por idade” e “5.2.2 - Proporção de mulheres e meninas de 15 anos ou mais que sofreram violência sexual por outras pessoas não parceiras íntimas, nos últimos 12 meses, por idade e local de ocorrência”. Ainda assim, podemos situar que no geral, o

⁸⁸ A meta foi expandida para abarcar as diferentes identidades sexuais e para incorporar o importante conceito de violência de gênero – ou violência “baseada no gênero”, como adotado por nossa legislação (lei nº. 11.340/2006).

desenvolvimento dos ODS, em termos dos dados produzidos é insuficiente para delimitar as ações, conforme Quadro a seguir.

Quadro 3 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável nº 5 e situação.

OBJETIVOS ODS Nº 5 / INDICADORES	SITUAÇÃO
5.1 - Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte	
5.1.1 - Existência ou não de arcabouço legal em vigor para promover, reforçar e monitorar a igualdade e a não-discriminação com base no sexo	Sem dados
5.2 - Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos	
5.2.1 - Proporção de mulheres e meninas de 15 anos de idade ou mais que sofreram violência física, sexual ou psicológica, por parte de um parceiro íntimo atual ou anterior, nos últimos 12 meses, por forma de violência e por idade	Sem dados
5.2.2 - Proporção de mulheres e meninas de 15 anos ou mais que sofreram violência sexual por outras pessoas não parceiras íntimas, nos últimos 12 meses, por idade e local de ocorrência	Sem dados
5.3 - Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas	
5.3.1 - Proporção de mulheres com idade de 20 a 24 anos que casaram ou viveram em união de fato antes dos 15 anos e antes dos 18 anos de idade	Sem dados
5.3.2 - Proporção de meninas e mulheres com idade entre 15 e 49 anos que foram submetidas a mutilação genital feminina, por grupo étnico	Não se aplica ao Brasil
5.4 - Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais	
5.4.1 - Proporção de tempo gasto em trabalho doméstico não remunerado e cuidados, por sexo, idade e localização	Produzido
5.5 - Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública	
5.5.1 - Proporção de assentos ocupados por mulheres em (a) parlamentos nacionais e (b) governos locais	Produzido
5.5.2 - Proporção de mulheres em posições gerenciais	Produzido
5.6 - Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão	
5.6.1 - Proporção de mulheres com idade entre 15 e 49 anos que tomam decisões informadas sobre suas relações sexuais, uso de contraceptivos e cuidados com saúde reprodutiva	Em construção
5.6.2 - Número de países com legislação e regulamentação que garantam o acesso pleno e igualitário de mulheres e homens, com 15 anos ou mais de idade, aos cuidados, informação e educação em saúde sexual e reprodutiva	Sem dados
5.a - Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais	
5.a.1 - (a) Proporção da população agrícola total com propriedade ou direitos assegurados sobre terras agrícolas, por sexo; e (b) proporção de mulheres entre proprietários e detentores de direitos sobre terras agrícolas, por tipo de posse	Sem dados
5.a.2 - Proporção de países onde as estruturas legais (incluindo o direito consuetudinário) garantem às mulheres direitos iguais à propriedade e / ou controle da terra	Sem dados
5.b - Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres	
5.b.1 - Proporção de pessoas que possuem telefone celular móvel, por sexo	Produzido
5.c - Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis	

5.c.1 - Proporção de países com sistemas para monitorar e fazer alocações públicas para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres	Sem dados
--	-----------

Fonte: <https://odsbrasil.gov.br/relatorio/sintese>. Acesso em: 6 jul. 2020.

Convém indicar que o TIP se inseriu em um último momento no ODS brasileiro, a partir de revisão conforme leis foram aprovadas no Congresso Nacional. Logo, o TIP não fazia parte da concepção original dos ODS. Até que ponto isso fragiliza, como um todo, a inserção da dimensão das mulheres no TIP, há de ser considerado. Ainda assim, os ODS podem ser considerados como uma medida internacional de ações que podem ter impactos nas dimensões em que o TIP atua, a exemplo da educação, qualidade de vida, oportunidades de trabalho e melhores condições sociais. Um ponto específico, é que os ODS mesclam as concepções de Benhabib e Nussbaum aqui indicadas.

Benhabib aparece na ideia dos ODS como um processo em que normas internacionais podem construir uma jusgeneratividade⁸⁹, ou seja, conceber dimensões jurídico-civis que sirvam de reivindicações de direitos por indivíduos. A “Agenda 2030” é um mecanismo não apenas comparativo, mas pode servir de modelo reivindicatório à direitos, ou melhor, às concepções políticas de direitos à uma vida digna, que contemple melhores condições de vida. Já Nussbaum claramente se mostra na ideia dos ODS como um motor às capacidades, ou seja, instituição de ações que podem permitir o exercício de capacidades de indivíduos, conforme sua escolha do momento e quando exercer (obviamente, nem todas as capacidades previstas na lista de Nussbaum estão contempladas).

Portanto, é uma oportunidade de se pensar o tráfico de pessoas em termos de motivações e em quais as bases os países vêm desenvolvendo em termos de melhoria das condições de exercício de capacidades como direitos, sobretudo das mulheres, considerando os termos do TIP que mais podem servir de chamariz a este fenômeno. Ao mesmo tempo, de se pensar como isso se institui, politicamente, na concepção de Justiça de Gênero do TIP no Brasil.

⁸⁹ Por “jusgeneratividade”, Benhabib (2009, p. 696) entende como “a capacidade da lei em criar um universo normativo de significados, que geralmente escapa de proveniência da criação formal de leis”. Como não existem leis sem interpretação e as mesmas estão em constante busca disso, as leis não conseguem escapar “do contexto de significações que elas mesmas não controlam”. As normas internacionais de direitos humanos, portanto, podem empoderar cidadãos criando vocabulários para mobilização de reivindicações e abrindo canais à sua articulação. Aqui, há necessidade de intermediar, via formação de povos democráticos, os direitos humanos a se tornarem “elemento da cultura pública” de povos democráticos por processos de interpretação, articulação e iteração.

4 A CONSTRUÇÃO JURÍDICA DA AGENDA DE COMBATE AO TRÁFICO NO SÉCULO XXI EM TRÊS FASES

Para Piscitelli (2013), o debate no Brasil sobre o tráfico de pessoas teve uma tendência a privilegiar posições abolicionistas, em que a prostituição seria uma forma de exploração capitalista do corpo feminino, ao mesmo tempo em que se observava a ambivalência em relação à autonomia e exercício da sexualidade da mulher pelas mulheres. Ainda no que se refere ao Brasil, o debate teve participação de agências multilaterais supranacionais e organizações governamentais. Outra dificuldade, comum a vários países, está na aplicação da lei e suas interpretações.

Em termos jurídicos, ainda que as definições sobre o tráfico de pessoas contenham delimitação dos direitos humanos, sem alcance e contexto vão bem além, necessitando olhar crítico acerca de definições, conceitos e dinâmicas das relações de poder (SHARMA, 2005). No caso brasileiro, Anamaria Venson (2017) aponta que a definição legal sobre tráfico de pessoas tem relações com a prostituição. Desde os primeiros parâmetros da mulher honesta contra a prostituta, assim como as desqualificações morais desta última (débeis, doentes, degradantes morais que colocam a ordem pública em risco). Por outro lado, há duplo movimento intencional: a prostituta infratora e a prostituta vítima passiva (ambas articuladas para fundamentar o apelo e o combate ao tráfico de pessoas.

A retirada da agência é parte do combate ao tráfico por intermédio da prostituta, ludibriada, presa ao agressor em relação financeira, por ser frágil em seus contextos socioeconômicas ou territoriais (se imigrantes). É neste ponto, que Venson (2017) aponta que as bases ilegais de criminalização do tráfico fazem uso do sentido proibicionista da prostituição que desconsidera o “processo” e foca na entrada e saída de prostitutas no território nacional – e tal lógica denota considerar a prostituição como um exercício exploratório em si mesmos.

O aporte construído permite, neste sentido, inflar “dados” sobre tráfico de pessoas, em que favorecimento da prostituição, rufianismo e tráfico se intercalam nas definições dispostas ao Código Penal. Assim, tem-se a proliferação dos casos de tráfico “que condiciona o ‘fenômeno’ a situações envolvendo engano e prostituição forçada” (VENSON, 2017, p. 582) e a instituição de práticas violentas contra mulheres pobres que intencionem o desejo de entrada no exercício da prostituição, mesmo que destinos onde esta seja regulamentada.

O raciocínio de Venson (2017) é claro: nos termos justificatórios de combate ao tráfico de pessoas, a polícia brasileira teria autorização para o controle da prática de sexo das mulheres, inclusive delimitando em quais condições as mesmas poderiam performar esta atividade. Em

suma, as mulheres são postas em suspeição generalizada, passíveis de criminalização e impedidas de realizarem seus planos de vida. E tais dinâmicas reforçam o aspecto dúbio da prostituta imigrante: vítima passiva e infratora – elementos cruciais para criação de apelo frente ao “crime” de tráfico, ao passo em que se justificam as medidas duras e restritivas que robustecem as desigualdades em seus marcadores de gênero, raça, classe e território.

A imigração assumiu nas décadas de 1990, um contexto de preocupações humanitárias, controle de fronteiras e mobilidade de pessoas e controle de movimentações financeiras, vindo a par com o tráfico de pessoas. No mesmo esboço os cenários de crises econômicas e políticas inferem disputadas nos dois movimentos, pondo lado a lado a questão migratória e a delimitação da prostituição. Assim, para Venson e Pedro (2011), as condições para intervenções políticas e econômicas inter e intra Estados, aliados à preocupações humanitárias, constroem determinada lógica de organização e ação, em leis, acordos e operações policiais.

Um ponto específico é o entrelaçamento do apelo midiático, atuação de redes e organizações, bem como o lobby junto a governos, que engendram percepções confusas e distantes de aspectos e processos em nível macro e micro simultaneamente. Ao articular tráfico com prostituição e migração ilegal, dissociando como se dão os deslocamentos, a agência, as condições socioeconômicas e bases sociais de oportunidades e direitos, tem-se o mecanismo idealizado que reifica o discurso em relações de poder falseada e que operam sentido nesta seara jurídica e moral de uma cruzada contra o tráfico de pessoas.

No âmbito da América Latina, a maior parte dos países possui legislação sobre tráfico de pessoas ou criaram dispositivos. Ainda assim, Rodrigues (2013) aponta a não criminalização do cliente que utiliza dos serviços de pessoa na situação do tráfico, como um aspecto crítico, ao mesmo tempo em que não se discute a criminalização de pessoas jurídicas. No caso do continente europeu, existem diferenças entre a parte ocidental, que apresentam países com legislações significativas e a parte Leste com políticas não tão rígidas.

No caso brasileiro, o Código Penal de 1890⁹⁰ foi o primeiro a contemplar o tráfico de pessoas como delito. Rodrigues (2013) pondera que isto foi feito de forma equivocada, por o dispositivo destacar a indução da mulher à prostituição como abuso de contextos inferiorizantes. O art. 278 do Código de 1890 destaca o crime de lenocínio, que trata da facilitação da prostituição de mulheres, envolvendo abuso de vulnerabilidades ou fraquezas, intimações ou outros meios que reduzem agência da mulher. Destaque para o fato deste crime estar no capítulo intitulado “Dos crimes contra a segurança da honra e honestidade das famílias

⁹⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm>. Acesso em: 6 jul. 2020.

e do ultraje público ao pudor”, o que denota o bem público jurídico tutelado a Moral do grupo familiar e pudor público.

Em seguida, a Lei nº 2.992/1915, modifica art. 278 incluindo aliciamento de mulheres para prostituição. A moral do grupo familiar e pudor público continuam como bens jurídicos tutelados. A diferença está é que o texto previsto neste artigo é similar com o texto da Convenção de 1910, destacando a dimensão de proteção das mulheres contra a exploração sexual. Não há menção ao vocábulo “Tráfico” e a questão do consentimento se mantém no âmbito de menores apenas.

Já no Código Penal originado em 1940⁹¹ se diferencia por ampliar a concepção das vítimas no escopo do texto, abrangendo adultos homens e mulheres como vítimas do tráfico. As mudanças essenciais são o sujeito passivo do crime de tráfico se deslocar de “mulher” para “pessoa”; além do acréscimo da exploração sexual como finalidade do tráfico; o aumento da pena em vítimas menores de idade; a mudança do bem jurídico tutelado, dos “costumes” à “dignidade sexual”. O Código Penal de 1940 trata especificamente do “Tráfico de mulheres” no art. 231, definido como “Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de mulher que nele venha exercer a prostituição, ou a saída de mulher que vá exercê-la no estrangeiro”, portanto, é nítida a conjunção entre tráfico e prostituição. Não obstante, o capítulo que trata do tráfico de mulheres se denomina “Dos crimes contra os costumes”. Assim, o bem jurídico tutelado são os costumes. O Código Penal de 1940 perdurou até 2005, quando foi alterado pela Lei nº 11.106/2005.

A Lei nº 11.106/2005, altera o título do capítulo do crime de tráfico para “Do lenocínio e do tráfico de pessoas”, o que já dissocia tráfico de mulheres, porém, ainda mantém a prostituição em voga. É tipificado o crime de “Tráfico internacional de pessoas” no art. 231, definido como “Promover, intermediar ou facilitar a entrada, no território nacional, de pessoa que venha exercer a prostituição ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro”. Também é separado do “Tráfico interno de pessoas”, tipificado no art. 231-A. a diferença preponderante neste artigo está na modificação do bem jurídico tutelado, que passa a ser o corpo.

Outra modificação no âmbito legal brasileiro decorre da sanção da Lei nº 12.015/2009, um pacote de alteração criminal, que altera o título do capítulo sobre o crime de tráfico para “Dos crimes contra a dignidade sexual”, o que, desta forma, coloca a dignidade sexual como bem jurídico tutelado, apesar de que este termo não encontra amparo em definição legal no Código Penal.

⁹¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 6 jul. 2020.

Alguns crimes são reescritos no capítulo sobre “Do lenocínio e do tráfico de pessoa para fim de prostituição ou outra forma de exploração sexual”, o que demonstra tipificações de crimes em que há correlação do tráfico para exploração sexual. Nesta seara estão os arts. 228 sobre “Favorecimento da prostituição ou outra forma de exploração sexual”; o 231 que antes denominado “Tráfico internacional de pessoas”, passa a ser “Tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual”; e o 231-A, antes “Tráfico interno de pessoas”, passando a ser “Tráfico interno de pessoa para fim de exploração sexual”. O que se percebe é a correção imediata de que o tráfico de pessoas envolve unicamente dimensão sexual no caso de mulheres. Paralelamente, esta lei atente aos critérios criminais elencados na Convenção de Palermo.

Em seguida, a Lei nº 13.344/2016, é mais arrojada pois modifica o Código Penal e também cria uma série de orientações para com programas e políticas. O aspecto principal é que esta lei revoga todas as leis do então capítulo sobre o Tráfico de Pessoas no art. 231 e o leva para o capítulo acerca “Dos crimes contra a liberdade individual”. Esta lei é um avanço significativo por padecer de menor confusão conceitual a respeito do crime de tráfico, pois acrescenta o art. 149-A específico para “Tráfico de Pessoas”, observando cinco finalidades: 1) remoção de órgãos, tecidos ou partes do corpo; 2) submissão à condições análogas à de escravidão; 3) submissão à qualquer tipo de servidão; 4) adoção ilegal; 5) exploração sexual. É um avanço igualmente pelo fato de que não separa formas de tráfico, diferenciando homens e mulheres, nem hierarquizando “modalidades” de tráfico. Outros aspectos são problemáticos nesta lei por permitir redução de pena em casos em que o traficante não seja associado a organização criminosa ou venha a ser réu primário, assim como diferencia com pena maior os casos de tráfico internacional. O bem jurídico tutelado passa a ser a liberdade individual. Veja as principais diferenças nos dois quadros a seguir.

Quadro 4 - Contornos das leis referentes à penalização do Tráfico de Pessoas no Brasil.

Código	Crime	Artigo	Bem jurídico tutelado
Código Penal do Império de 1890	Lenocínio	278	Moral do grupo familiar e pudor público
Lei nº 2.992/1915	Tráfico de Mulheres	Modifica art. 278 incluindo aliciamento de mulheres para prostituição	Moral do grupo familiar e pudor público
Código Penal de 1940	Tráfico de Mulheres	231	Costumes
Lei nº 11.106/2005	Tráfico Internacional e Interno de Pessoas	Art. 231-A	Corpo
Lei nº 12.015/2009	Formas de exploração sexual dentro do Tráfico	Arts. 231 e 231-A	Dignidade sexual
Lei nº 13.344/2016	Tráfico de Pessoas	149-A	Liberdade Individual

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 5 - Dimensão comparativa na legislação brasileira acerca das tipificações do Tráfico de Pessoas.

Documento normativo	Código Penal de 1940	Lei nº 11.106/2005	Lei nº 12.015/2009	Lei nº 13.344/2016	Protocolo de Palermo
Delimitação do objeto	Tráfico de <i>mulheres</i>	Tráfico <i>internacional</i> de <i>pessoas</i>	Tráfico internacional de <i>pessoa</i> para fim de <i>exploração sexual</i>	Tráfico de <i>Pessoas</i>	Art. 3 – Definições a) A expressão "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração
Bem jurídico tutelado	Crime contra os Costumes	Crime contra os Costumes	Crimes contra a Dignidade Sexual	Crimes contra a Liberdade Individual Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo;	
Conceito	Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de <i>mulher</i> que nele venha exercer a prostituição, ou a saída de <i>mulher</i> que vá exercê-la no estrangeiro.	Art. 231. Promover, <i>intermediar</i> ou facilitar a entrada, no território nacional, de <i>pessoa</i> que venha exercer a <i>prostituição</i> ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro.	Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de <i>alguém</i> que nele venha a exercer a <i>prostituição</i> ou outra forma de <i>exploração sexual</i> , ou a saída de <i>alguém</i> que vá exercê-la no estrangeiro		

				III - submetê-la a qualquer tipo de servidão; IV - adoção ilegal; ou; V - exploração sexual.	incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos;
Pena	Reclusão, de três a oito anos	Reclusão, de três a oito anos, e multa	Reclusão, de três a oito anos	Reclusão, de quatro a oito anos	O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a);
Penalização de outras pessoas que não o agente direto do tráfico			§ 1º Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la.		b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a);
Agravantes de pena	§ 1º - Se a vítima é maior de <i>catorze e menor de dezoito anos</i> , ou se o agente é seu ascendente, descendente, marido, irmão, tutor ou curador ou pessoa a que esteja confiada para fins de educação, de tratamento ou de guarda; § 2º - Se o crime é cometido com emprego de violência, grave ameaça ou fraude. Pena - reclusão, de dois a oito anos, além da pena correspondente à violência. § 3º - Se o crime é cometido com o fim de lucro, aplica-se também multa	§ 1º Se a vítima é <i>maior de 14 (catorze) e menor de 18 (dezoito) anos</i> , ou se o agente é seu ascendente, descendente, cônjuge ou companheiro, irmão, tutor ou curador ou pessoa a quem esteja confiada para fins de educação, de tratamento ou de guarda; § 2º Se há emprego de violência, grave ameaça ou fraude, a pena é de reclusão, de 5 (cinco) a 12 (doze) anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 3º (revogado).	§ 2º A pena é aumentada da metade se: I - a vítima é menor de 18 (dezoito) anos; II - a vítima, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato; III - se o agente é ascendente, padrasto, madrastra, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou se assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; ou IV - há emprego de violência, grave ameaça ou fraude.	§ 1º A pena é aumentada de um terço até a metade se: I - o crime for cometido por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las; II - o crime for cometido contra criança, adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência; III - o agente se prevalecer de relações de parentesco, domésticas, de coabitação, de hospitalidade, de dependência econômica, de autoridade ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função; ou	c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados "tráfico de pessoas" mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea a) do presente Artigo; d) O termo "criança" significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.

§ 3º Se o crime é cometido com o fim de obter vantagem econômica, aplica-se também multa.	IV - a vítima do tráfico de pessoas for retirada do território nacional.
	§ 2º A pena é reduzida de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Rodrigues (2013).

Para Rodrigues (2013), a determinação da dignidade humana é uma das maiores dificuldades de delimitar como bem jurídico. O Código Penal de 1940 expunha como motivos referentes aos crimes contra os costumes a moralidade pública e os bons costumes como o bem jurídico tutelado. Ainda que com mudanças em textos posteriores, a autora entende que o bem jurídico protegido da moralidade pública sexual ainda se faz presente em interpretações recentes. Outras interpretações vão desde a dignidade de trabalhadoras sexuais, direito à sexualidade e de autodeterminação sexual, como elemento da dignidade humana.

O tráfico de pessoas é considerado pela comunidade internacional como violação dos direitos fundamentais, sendo tutelado pelo Tribunal Penal Internacional como “crime contra a humanidade”, nos termos do art. 7º do Estatuto de Roma. O art. 8º, sobre crimes de Guerra, também tutela as agressões sexuais. Os dois artigos utilizam os termos “prostituição forçada” e “escravidão sexual”. O primeiro se refere ao ato sexual contínuo e em local estabelecido à finalidade. O segundo existe o direito de propriedade e submissão por meio de coerção. O tráfico de pessoas é crime que não se esgota em um só país e exige cooperação entre Estados.

Definições sobre o tráfico de pessoas têm consequências na produção de conhecimento sobre o termo. Definições que incluem ou não a violência, coação ou fraude, assim como incluem ou não uma moralidade pública, perpassam o entendimento à matéria. O caso do Protocolo de Palermo, este apenas inclui delitos de natureza transnacional e que envolve grupo organizado criminoso. Este Protocolo contempla a necessidade de ações que afetam o lucro das organizações. O Brasil só viria a criminalizar o tráfico de migrantes pela lei nº 13.445/2017⁹², denominada como Lei da Migração.

⁹² Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

No âmbito do tráfico de pessoas no Brasil, há de ser considerado como o Protocolo de Palermo se insere nesta perspectiva. A República Federativa do Brasil se comprometeu, internacionalmente, a combater o tráfico de pessoas pela assinatura de dois instrumentos. Primeiramente, temos o Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Em segundo, o Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

Ambos os tratados (a convenção e o protocolo) adensam mecanismos de proteção de direitos humanos e isso adquire algumas concepções jurídicas importantes a serem ressaltadas, sobretudo, pela discussão acerca do cumprimento dos mesmos. A Emenda Constitucional (EC) nº 45 de 2004 deu um tratamento à leitura dos tratados internacionais assinados pelo Brasil até este ano e posteriormente. A controvérsia se origina pelo fato de que a Constituição Federal de 1988 atribuir, no art. 5º, §§ 1º e 2º, aos direitos humanos internacionais um caráter de hierarquia de norma constitucional.

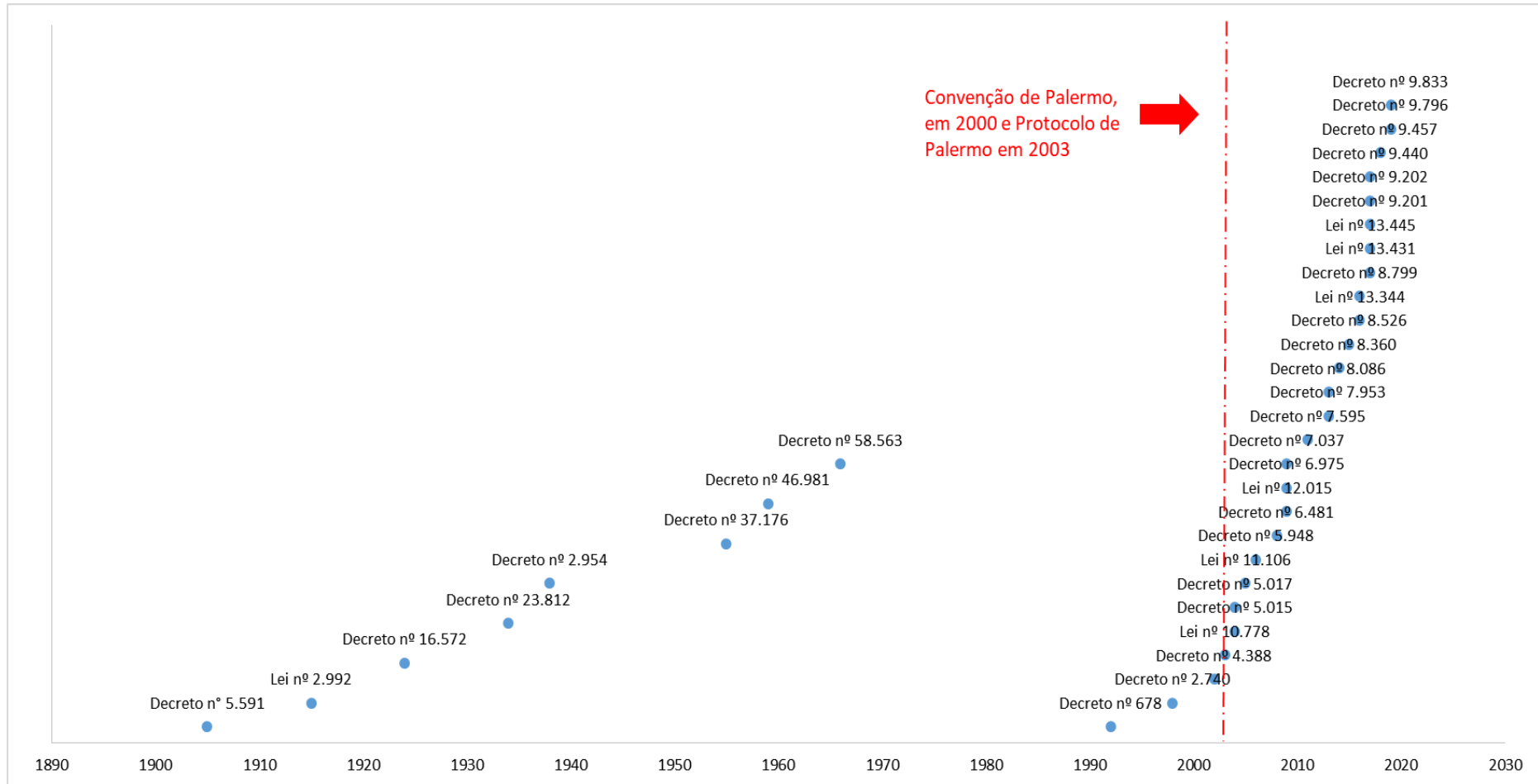
A EC nº 45/2004 delimita que tratados internacionais aprovados nas duas casas em dois turnos com quórum mínimo de 2/3 tem efeito de Proposta de Emenda Constitucional, ou seja, são vinculados ao nível da Constituição. Antes da EC admitiam efeito simples de lei federal. Uma segunda controvérsia foi admitida pelo Recurso Extraordinário nº 466.343-1, em que o Supremo Tribunal Federal analisou os casos dos tratados antes da EC 45/2004 que não atenderam ao quórum mínimo, e a Corte entendeu que os tratados anteriores à Emenda teriam o efeito de serem supralegais, ou seja, no caso semelhante aos que não atingiram o quórum, admitindo aspecto de estatura constitucional, estando acima de leis federais e abaixo da Constituição.

Este é um aspecto importante no posicionamento dos Decretos nº 5.015 e 5.017, os quais versam sobre tratados de direitos humanos, possuindo natureza supralegal, acima de leis federais, mas abaixo da Constituição. Se fossem considerados como de natureza constitucional, muitas implicações evocariam atuação reforçada e que colocasse no ordenamento brasileiro, uma série de ações que possuem divergências interpretativas no âmbito brasileiro. Sendo supralegais, permite que determinadas ações e leituras sobre o tráfico não entrem em confronto com a leitura da Constituição, pois estaria abaixo dela.

Veja nas figuras a seguir, primeiramente, um demonstrativo da evolução dos textos normativos no Brasil, entre 1905 e 2019, em que trinta e cinco legislações brasileiras foram

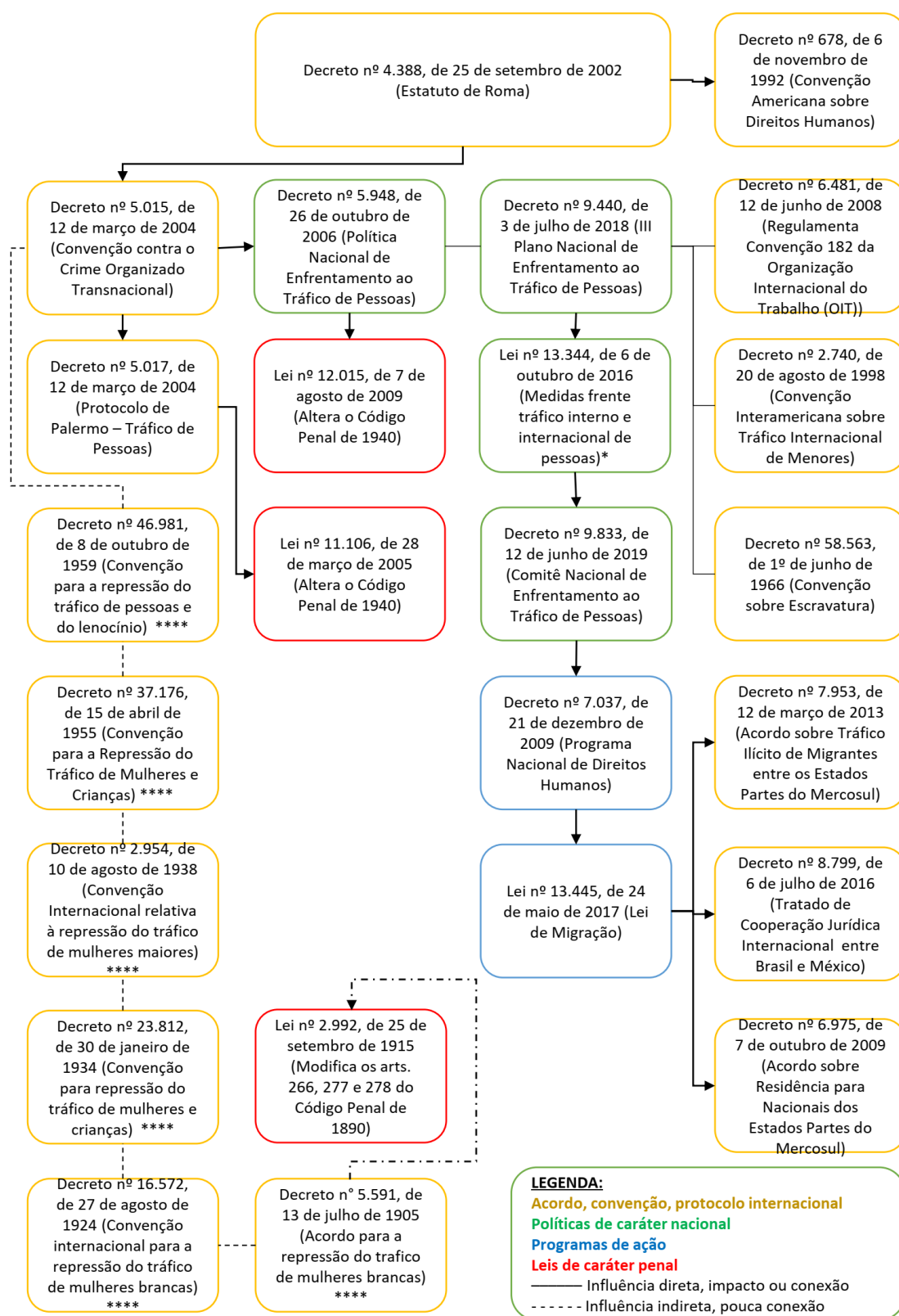
promulgadas sobre o tema. Em segundo, a estrutura do sistema de combate ao tráfico no Brasil. Voltaremos a discutir algumas das normativas no próximo tópico.

Figura 3 - Síntese da legislação brasileira sobre Tráfico Internacional de Pessoas entre 1905 e 2019.



Fonte: elaborado pelo autor.

Figura 4 - Síntese da legislação brasileira sobre Tráfico Internacional de Pessoas entre 1905 e 2019.



Fonte: elaborado pelo autor.

4.1 A construção jurídica em três fases

A partir do quadro geral apresentado, o qual é insuficiente para considerar a lógica pertinente ao enfrentamento, ponderamos por uma seção própria que pontuasse o processo em si. Consideramos o raciocínio jurídico em sua delimitação social, que se conecta com o devir entre sociedade, reprovação moral, vítima, agressão e expectativas quanto à pena – este raciocínio agrega o que Bruno Latour (2019) e Jürgen Habermas (2020) apontam como a relação entre facticidade e validade no Direito.

Podemos articular o século XX ao XXI referente ao enfrentamento ao TP no Brasil em uma proposta temporal na ótica de três grandes momentos. Enquanto o primeiro tem início em 1904 e segue nos primeiros anos do século XXI, os dois momentos seguintes se orientam nas duas primeiras décadas deste último século. A proposta é procurar delimitar argumentação que demonstre como os sentidos de sujeito de justiça e justiça de gênero perfizeram a construção subjetiva e objetiva do enfrentamento ao TP no Brasil. Como sentido subjetivo, nos pautamos na perspectiva de que os limites morais, institucionais e políticos de uma ordem social disputados em determinada sociedade são capazes de orientar, em sentido forte, as expectativas e reivindicações para com certa atuação do Estado frente à alguma conjuntura e, em sentido fraco, incidindo nas disputas jurídico-terminológicas de como estas expectativas e reivindicações são devidamente incorporadas no ordenamento jurídico.

Assim, o TP não pode ser lido unicamente em perspectivas agonísticas de um lado, ou atomizadas do outro, pois implicam um complexo terminológico disputado em várias esferas. Deste modo, sintetizamos três fases que apresentam, na argumentação destacada, três períodos delimitados no desenvolvimento e aplicação deste sentido forte e fraco que permearam o sentido de justiça de gênero e de sujeito de justiça. Pontuamos que os limites temporais são fluidos e não necessariamente marcados rigidamente pelo período em si.

Entre 1904 a 2004, o sentido de justiça de gênero aplicado envolvia a manipulação do sexo em duas frentes: primeiramente, para legitimação do alcance penal, pela elevação da necessidade de proteção da sociedade frente ao dano possivelmente causado pela mulher que estaria à mercê do TP; em segundo, pela proteção do homem em sua honra, em medida de garantia que a destituição ocasionada pela mulher, via TP, não alcançasse a moral e mantivesse intacto os costumes da sociedade e da família. Não obstante, o sujeito da justiça ali associado não era a mulher pois, pressupondo a noção de sujeito de justiça em Fraser (2009), Benhabib (2009) e Nussbaum (2006), este sujeito deveria fazer parte dos enquadramentos políticos e institucionais de garantia do direito à vida e de pertencimento social, em plena igualdade

(formal e informal). Todavia, o que se observa é a instrumentalização de determinado sujeito (a mulher) como legitimador de intervenção social para garantir a honra e moral (masculina) como direito a ser afiançado.

De 2005 a 2015, o Direito Penal se torna o sujeito de in(justiça) pois orienta políticas generalizantes de forte impacto penal em defesa da sociedade em lógica masculina que se associa com um sentido fraco de políticas de proteção e prevenção da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNET) e Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETPs) que rebaixam a figura feminina (até então evocada na lógica penal) deslocando-a do protagonismo dessa proteção e prevenção. Há, assim estratégia generificada que orienta um conceito deturpado de justiça, com o objetivo de livrar ou resgatar mulheres de uma sanha sexual que orientaria os homens histórica e culturalmente. O contexto político destacado é o da mulher como periferia da base legal que orienta o combate ao tráfico, aparecendo apenas como testemunha do fato, que narre as mazelas, a exploração e a violação, sem qualquer medida de justiça aplicado.

É a partir de 2016 que se observa a estrutura de enfrentamento ao TP recente no âmbito brasileiro, com uma vaga tentativa de realocação do sujeito de justiça. Com uma lei mais abrangente que deixa por último o alcance penal, se demonstra uma tentativa de afastar, sem sucesso, a ênfase no Direito Penal. A diferença é que primeiro são apresentadas medidas programáticas e posteriormente a lógica criminal. Ainda permanece, mesmo em programas associados de enfrentamento ao TP, a dinâmica reativa, concebendo o tráfico como gerador das desigualdades sociais, em que políticas de menor escala em educação e trabalho são dispostas como paliativas para remediar a situação pós ocorrência do crime. O sentido preventivo de educação e trabalho, por exemplo, não existe, pois, o aspecto temporal delimita o tráfico como gerador das desigualdades e não esta como incidente no cenário de possível tráfico – há, portanto, a inversão do sujeito de justiça, em que a sociedade se apresenta e não as potenciais vítimas. A figura da mulher não é mais a centralidade de vitimização, mas ainda exerce papel na legitimação da proposta de leis e programas, bem como na ênfase em ações de intervenção do Estado. A vítima, portanto, permanece como instrumento do estágio do meio para o fim do processo do tráfico – para identificação do crime e ponderação de medidas reparadoras, bem como testemunha para ampliação da conscientização do crime.

4.2 De 1904 a 2004: a justiça de gênero masculina e penalizante feminina

Compreender fases e construções de agendas legais do TP ao longo do século XXI demanda ponderar os contextos que prevaleciam antes do Protocolo de Palermo e da Convenção sobre Crime Organizado Transnacional, que datam do início dos anos 2000. Tal esforço é necessário pelo fato de que, no Brasil, a construção normativa tem clara vinculação com os preceitos destacados nos instrumentos internacionais e que posteriormente foram incorporados ao ordenamento jurídico pátrio.

Os costumes marcaram a tônica do enfrentamento ao TP, no qual os danos e efeitos negativos prejudicavam a sociedade, em especial a família. Além disso, orientavam a predisposição de defesa do arranjo institucional familiar, em que, diretamente, as mulheres ocasionariam a sua derrocada. A moral era familiar e sexual, tendo em vista que o TP se delimitava no contexto da exploração sexual, em que a prostituição se prospectava como o mal a ser enfrentado. O termo “mal” empregado não é, nesta argumentação, um juízo de valor, mas o termo associado à perspectiva da “cruzada moral”, a qual mesclava, de modo argumentativo, moral, religião, economia, mobilidade, trabalho, sexo e exploração.

Até este período do início dos anos 2000, a disposição jurídica do TP estava delimitada no Decreto-Lei n. 2.848 de 1940 (Código Penal brasileiro), no Título VI “Dos Crimes Contra os Costumes”. Desta forma, o bem jurídico tutelado passível proteção e de punição pela afronta eram os costumes – um bem social amparado em base moral de ordenamento social. Assim, em termos protetivos, os artigos do Código Penal acompanhavam as disposições internacionais ao longo do Acordo de 1904 e das Convenções de 1921 e 1933. Não obstante, o sujeito de justiça de gênero não era a mulher, mas a moral masculina a ser protegida.

Dentro dos costumes como bem jurídico tutelado, o Capítulo V “Do Lenocínio e do Tráfico de Mulheres” delimitavam estes dois como as práticas criminosas que afrontavam os bens. Os artigos deste capítulo envolviam associação com a prostituição ou abuso de exploração sexual de mulheres, seja pela “Mediação para servir a lascívia de outrem” (art. 227), “Favorecimento da prostituição” (art. 228), manutenção de “Casa de prostituição” (art. 229) e “Rufianismo” (art. 230).

O “Tráfico de mulheres” previsto no Código Penal de 1940 e vigente até o ano de 2005 esteve delimitado no art. 231 – “Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de mulher que nele venha exercer a prostituição, ou a saída de mulher que vá exercê-la no estrangeiro” com pena de reclusão, de três a oito anos e multa. São apontadas duas agravantes do art. 231: 1) §1º a reclusão, de quatro a dez anos se ocorrido em hipótese prevista no §1º do

art. 227, a saber, “se a vítima é maior de catorze e menor de dezoito anos, ou se o agente é seu ascendente, descendente, marido, irmão, tutor ou curador ou pessoa a que esteja confiada para fins de educação, de tratamento ou de guarda”; 2) §2º se há emprego de violência, grave ameaça ou fraude, a pena é de reclusão, de 5 (cinco) a 12 (doze) anos, além da pena correspondente à violência. Assim, refletindo uma série de convenções e acordos internacionais até 1933, o TP, na verdade, seria o tráfico de mulheres. Há, portanto, uma perspectiva de que este crime afetaria as mulheres em sua essência. Apenas nas convenções após a década de 1940 que o termo “tráfico de mulheres” se alteraria para TP em normativas internacionais.

Um ponto pouco atentado está na separação entre modos e meios na escrita do dispositivo para com a disposição conceitual geralmente aplicada ao tráfico. O aporte conceitual costuma acentuar que o meio instrumental que traficantes utilizam para alcançar a vítima envolvem fraude em grande parte e, em menor escala, violência e ameaça. Por outro lado, a ameaça, violência e fraude, são pontuadas como agravantes no caso de possível existência, mas não são imprescindíveis, o que vai de encontro com a perspectiva argumentativa. Assim, em termos de urgência e mobilização, a fraude, a ameaça e a violência são imprescindíveis, mas no dispositivo legal são hipóteses agravantes – elemento contraditório entre a argumentação social e a construção jurídica do termo.

Doravante esta contradição, intui-se que as mulheres são objeto de argumentação como de notável violência e urgente necessidade de proteção legal assumindo como indissociáveis a conjugação tráfico-violência-fraude-mulheres, o que carrega a necessidade de incidência penal como meio preventivo e combativo ao TP. Todavia, o dispositivo legal não absorve essa urgência e violência na escrita do texto e assume que esta conjugação não é crível como parte inerente, pois são hipóteses agravantes. Se a urgência da violência e fraude para com a mulher são fatos, porque da retirada do dispositivo? Trata-se de observância da escrita do dispositivo legal em casos concretos e sem a abstração necessária, o que acarreta a diferença entre o propagandeado moralmente e o disposto positivamente.

É perceptível, portanto, que os dispositivos legais adotados pelo Brasil coadunavam com as Convenções internacionais ao longo do tempo, ao passo em que tinham primazia de defesa moral, bem como visão moralista e generificada da prostituição, além de que estes crimes envolviam um ataque direto à sociedade e não à mulher. Assim, a mulher é evocada enquanto vítima apenas para justificar a existência do tipo penal, bem como para lembrar que é por meio da afronta moral da mulher que a sociedade se arruína. O sentido de se ter um crime em que a vítima é a sociedade (pela afronta dos costumes) e a mulher é apenas o receptáculo justificatório

da construção do tipo penal, subjaz que o sentido de justiça de gênero aqui associado é o da honra e moral masculina.

Três aspectos devem ser considerados. Primeiro, no art. 227, §1 é nítido que o agente infrator é, em boa parte, masculino, e que apenas no art. 231 a vítima é uma mulher. Nos outros artigos as locuções empregadas para agente infrator e vítima permeiam relativa “neutralidade” linguística de gênero. Todavia, em segundo, os arts. 228, 229 e 230 têm foco expressivo no crime, em meios e modos de execução, bem como na questão do lucro, o que deixa pouca margem de entendimento acerca de quem é autor ou vítima. No caso dos arts. 227 e 231 há um indicativo ou de autoria infratora ou de vítima exposta, o que denota princípio subjetivo do cometimento intencional do crime. Em terceiro, exceto o art. 227, todos os outros (do 228 ao 231) perpassam pela exploração da prostituição, seja induzindo, mantendo estabelecimentos, agenciando ou facilitando deslocamentos migratórios internos ou internacionais. Estes três aspectos (1) dimensão generificada do agente infrator e vítima exposta; 2) lucratividade; 3) exercício da prostituição) denotam a construção histórica do tráfico de mulheres, em que a vítima é uma mulher, o agente infrator é um homem, bem como o exercício da prostituição é o instrumento para geração de lucros a serem apropriados.

Assim, estes três elementos corrompem a sociedade: 1) homens e mulheres (sobretudo) saindo dos papéis sociais aceitos; 2) exploração lucrativa de terceiro em base sexual; 3) a imoralidade sexual da prostituição. As preocupações da sociedade em termos de justiça de gênero permeiam estes indicativos.

Em termos de mudanças na estrutura de desenvolvimento do TP em território brasileiro, o primeiro passo foi dado com a promulgação da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (adotada em Nova York, em 15 de novembro de 2000 e ratificado junto à Secretaria-Geral da ONU, em 29 de janeiro de 2004), incorporado à base jurídica brasileira mediante Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Atenção para o fato de que os termos “tráfico” ou “TP”, bem como possíveis derivações de uso conjugado destes termos não aparecem em qualquer momento do tratado.

De acordo com o art. 1º, o objetivo deste tratado “consiste em promover a cooperação para prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade organizada transnacional”. O art. 2º, alínea “a”, define Grupo criminoso organizado como “grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material”. Desta forma, o tratado se orienta por uma espécie de “Criminalização da participação em um grupo criminoso

organizado” (art. 5º), “Criminalização da lavagem do produto do crime” (art. 6º), “Criminalização da corrupção” (art. 8º), em que parte intencional da organização das Nações Unidas em medidas de combate à “lavagem de dinheiro” (art. 7º), além da “Responsabilidade das pessoas jurídicas” (art. 10) e “Coleta, intercâmbio e análise de informações sobre a natureza do crime organizado” (art. 28).

É perceptível que a construção do combate ao TP por intermédio da Convenção se orienta na constituição histórica de delimitar este crime enquanto dimensão transnacional, que demanda articulação internacional e doméstica. Sobretudo, que o TP situaria uma ação criminosa de origens na circulação de capital ou de demandas associadas ao capital (consumo, produção, mão-de-obra). Paralelamente, os crimes se orientam no sentido de organização, lavagem de dinheiro e caráter transnacional, doravante, implicam o sentido cooperativo doméstico e internacional. Não obstante, a tipologia criminal delineada nesta Convenção aponta um crime de complexidade, tanto pela questão da estrutura organizacional, mas, igualmente, pelo fato de serem atividades que procuram ser ocultadas mediante lavagem de dinheiro ou atividades lícitas.

A Convenção é um instrumento jurídico aberto e pouco capaz de delimitar quais atividades criminosas de fato são alcançadas. No caso do TP, é por meio do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do TP, em Especial Mulheres e Crianças, conhecido por Protocolo de Palermo, promulgado pelo Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Este é o instrumento jurídico divisor de águas no combate ao TP no Brasil por construir conceitos, abordagens e servir de parâmetro aos membros-parte para desenvolver suas legislações internas e políticas públicas.

O Protocolo de Palermo, em seus 20 artigos, se propõe a orientar conceitual e tecnicamente, definições e ações para políticas de combate ao TP. No art. 3 são destacados os meios, as finalidades e exploração, ainda que esta última não esteja delimitada. O termo “mulher” aparece cinco vezes no preâmbulo do texto associado à uma dimensão específica do TP, em uma espécie de “preocupação a mais” sem necessariamente esta preocupação ter algum motivo. Nas outras vezes, o termo “mulher” aparece no art. 2º (objetivos), três vezes no art. 9º (prevenção) e no art. 10 (sobre troca de informação).

Em certa medida, a dimensão generificada perpassa o sentido de argumentação da necessidade do Protocolo, tendo em vista o tráfico de mulheres e crianças serem uma modalidade do tráfico. Poderíamos ponderar que a argumentação, neste ponto, seria semelhante à já adotada em Convenções anteriores (e que aparecia no início dos anos 2000 no Código

Penal) quando a mulher é evocada como medida justificatória sem conduzir-se como sujeito de justiça. Não é o que acontece no Protocolo de Palermo, ao menos com o sentido de convenções anteriores. Pelo fato de o termo “mulher” estar além da introdução, mas nos objetivos e nas medidas de prevenção e proteção poder-se-ia denotar que a mulher aparece enquanto sujeito de justiça, por ter elementos que reforcem a necessidade de garantia de direitos.

Em outra frente, convenções anteriores eram precisamente datadas quanto ao posicionamento da mulher como agente desafiador e desestruturante da sociedade em sua base moral. Não é o que se apresenta no Protocolo de Palermo. Nesta convenção a sociedade é evocada como membro ativo em dois pontos: a não responsabilização da sociedade e seu posicionamento de vítima. Em Palermo, a sociedade civil é citada três vezes, primeiro no papel desta na assistência e proteção das vítimas (art. 6º, item 3), na prevenção (art. 9º, item 3) e na troca de informações (art.10, item 2), mas todas como agentes cooperantes ou capazes de participar da cooperação. Inclusive, o art. 9º, item 5, aponta o impacto de medidas educacionais, sociais ou culturais que desencorajem a procura que fomenta todo o tipo de exploração de pessoas, especialmente de mulheres e crianças.

Há uma diferença entre o Protocolo de Palermo e convenções passadas no tocante ao papel do próprio Estado-parte na promoção indireta do tráfico, bem como na questão da vulnerabilidade. Em Palermo, art. 9º, item 4, se destaca que “os Estados-Partes tomarão ou reforçarão as medidas, inclusive mediante a cooperação bilateral ou multilateral, para reduzir os fatores como a pobreza, o subdesenvolvimento e a desigualdade de oportunidades que tornam as pessoas, especialmente as mulheres e as crianças, vulneráveis ao tráfico”. Ou seja, se demonstra que as condições objetivas de vida das pessoas podem conduzir à produção de vulnerabilidades, as quais, de acordo com a alínea “a” do art. 3, a situação de vulnerabilidade é uma instrumentalização do abuso para criminosos e, portanto, tal como preconizado no item 4 do art. 9º, os Estados membros são convocados para construir medidas de prevenção com base na redução das condições de vulnerabilidade.

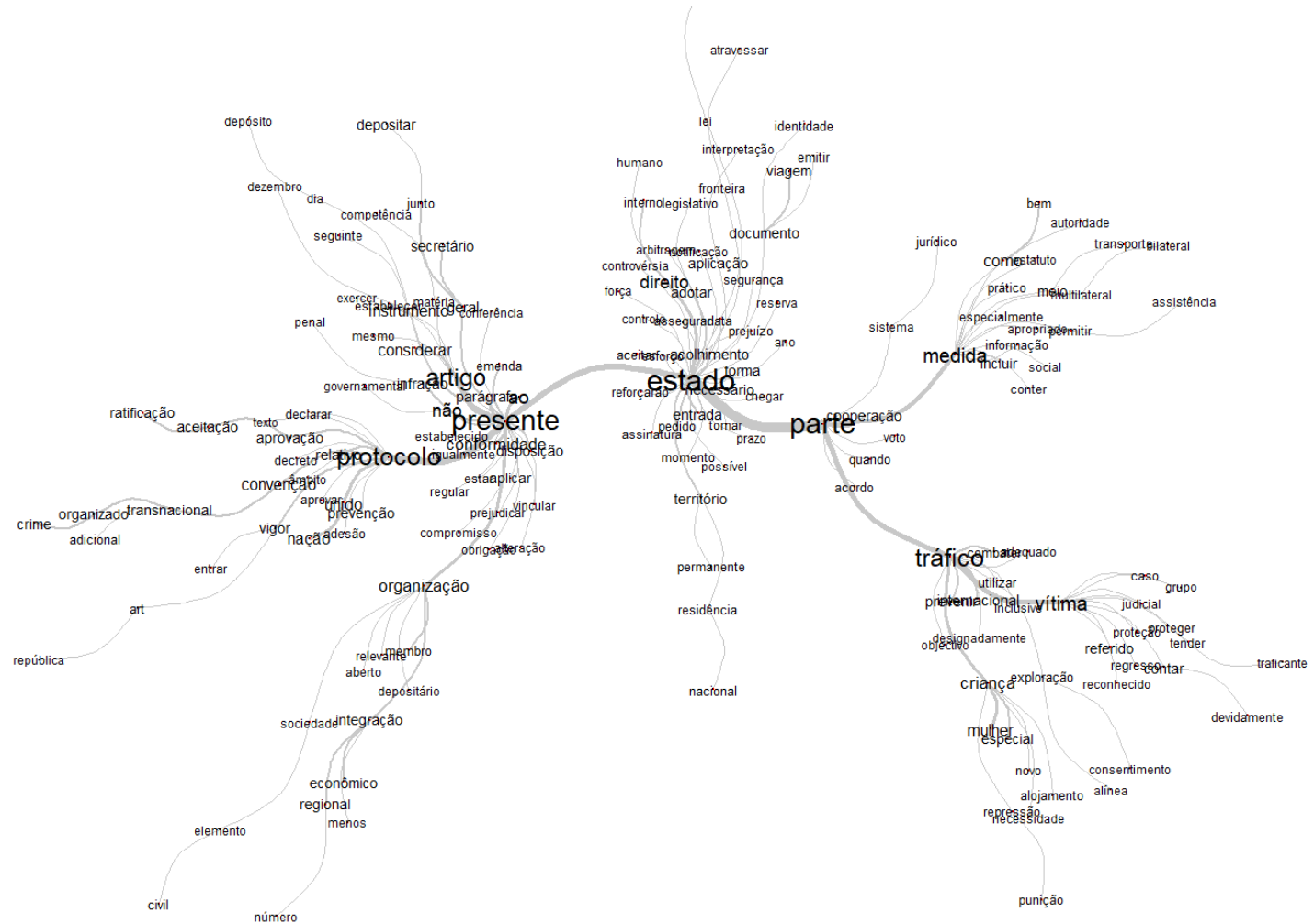
Nota-se a centralidade do Estado na construção das medidas pertinentes de combate ao tráfico de forma distante da até então preconizada nas Convenções sobre o tema. Ao intercalar os arts. 6º e 9ª para com o 3º temos o indicativo da responsabilidade objetiva direta do Estado (com suporte da sociedade civil) tendo em vista o tráfico ser interceptado parcialmente como derivação e não origem das desigualdades. Em convenções de 1904, 1921 e 1933, as desigualdades surgem pós-exploração, ou seja, a hierarquização, inferiorização, pobreza e miséria são elementos que ocorrem materialmente após a execução do ato de tráfico. No caso do Protocolo de Palermo, a exploração é posterior às desigualdades (ainda que se possa associar

uma retroalimentação do tráfico e mais desigualdades) no sentido de que contextos desiguais produzem a predisposição de uma “oferta” que será associada à uma “demanda” que não necessariamente é posterior ao ato de tráfico. Em resumo: a demanda por mão-de-obra barata para execução de determinadas atividades não é derivação do tráfico, mas este é um processo de “obtenção” desta mão-de-obra.

Este é um ponto que não é trivial, pois implica a responsabilidade objetiva direta do Estado, seja conduzindo à pauperização generalizada, seja permeando critérios de justiça generificados em prejuízo de mulheres, seja negligenciando reivindicações de melhoria de condições de vida e, por fim, seja afastando sua própria responsabilidade no contorno da segurança de direitos e garantia de legalidade. Em Convenções anteriores, tal responsabilidade não se configurava de modo abrangente e relativamente explícito. Se essa materialização pressupõe um combate adequado em respeito aos direitos humanos, este é um ponto à parte.

A questão é que a centralidade do Estado se apresenta em duas ramificações, de acordo com a figura nº 6, em que construímos uma árvore a partir do Decreto nº 5.017/2004. A primeira conduz à aplicação do Protocolo, de um lado tratando de medidas, conceitos e alcance formal transnacional, além de compromissos e organização (integração, regulação, fronteiras”, enquanto que, do outro, de medidas específicas de cunho assistencial e do tráfico em seu combate e delimitação da vítima. Nota-se, assim, que o conceito de tráfico contém a abordagem da vítima, sobretudo associado aos termos “mulher”, “criança” e “exploração”, bem como a vítima para com “proteção” e “prevenção”. Por fim, trata-se de um texto que aprofunda ao passo em que mantém certos termos históricos em Convenções anteriores. Voltemos, portanto, brevemente ao passado.

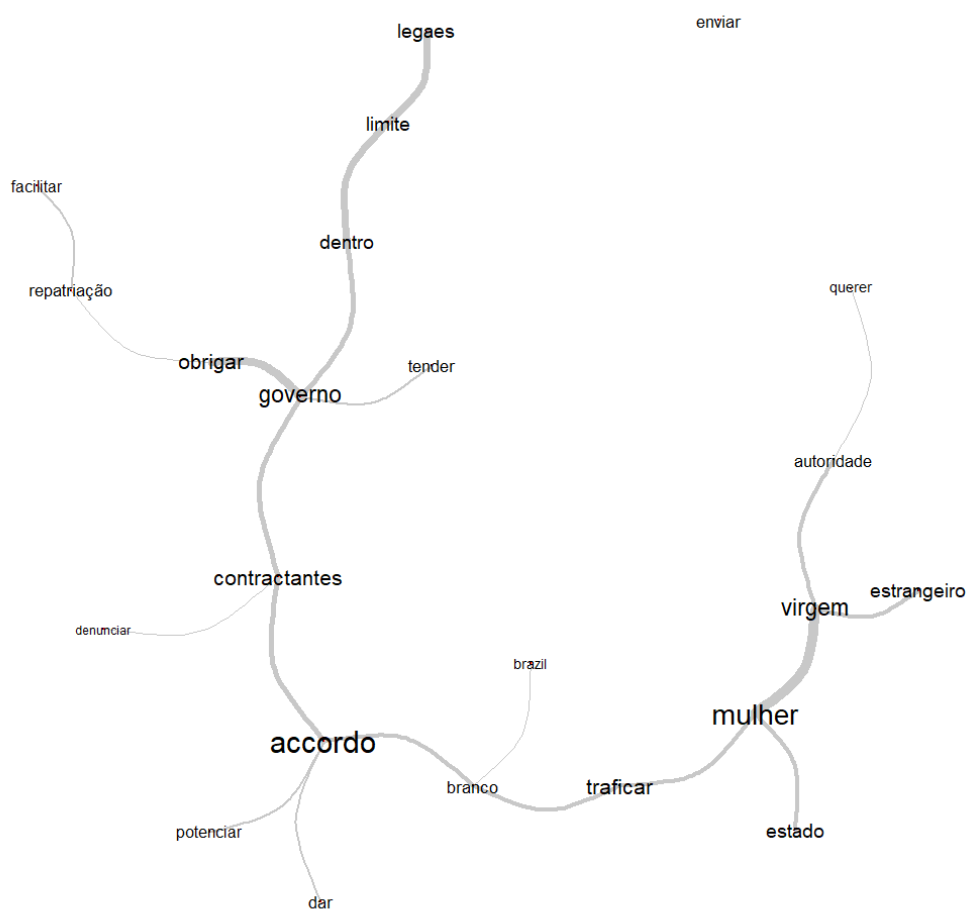
Figura 5 - Árvore textual do Decreto nº. 5.017/2004.



Fonte: Elaborado pelo autor.

A figura nº 6, relativa ao Decreto nº 5.591, de 13 de julho de 1905, o qual promulgava o Acordo sobre o Tráfico de Mulheres Brancas de 1904 se mostra bem mais simples de compreensão e de afirmação de contornos generificados em termos de justiça, sobretudo por associar que o acordo versava sobre tráfico de mulheres brancas para o estrangeiro e vinculava a dimensão da virgindade (o que remonta à clássica separação no ordenamento jurídico brasileiro da “mulher honesta”. O papel do Estado, igualmente perceptível se vinculava aos instrumentos de denúncia, limitação legal e repatriação. A lógica de “justiça” era para com a sociedade, potencialmente passível de destruição por conta do papel da mulher (branca), sendo que esta era interpretada como mediação de bem tutelado como uma posse do homem e no mesmo nível que crianças. A justiça, portanto, tem gênero, cor, relação de poder e propriedade, bem como uma base moral em defesa da sociedade.

Figura 6 - Decreto nº 5.591, de 13 de julho de 1905.



Fonte: elaborado pelo autor.

O caso do Decreto nº 2.954, de 10 de agosto de 1938, que promulgou Convenção sobre o tráfico de mulheres maiores de 1933 é mais abrangente que as de 1904 e 1921 quanto ao caráter internacional, o sentido generificado aplicado à mulher e o papel do Estado. Veja a figura 7. Primeiro, se ratifica a dimensão internacional, consolidada como objeto desde 1904. No caso das mulheres, o sentido de propriedade e posse se esvai, bem como a questão moral e da virgindade, todavia, o nivelamento como bem jurídico a ser protegido continua no mesmo nível de crianças. No caso do papel do Estado continuam as obrigações básicas de denúncia e sentido de repressão. Não são observados elementos específicos de combate, políticas ou ações em termos de planos. O sentido de justiça empregado é meramente processual e técnico, ainda que limite mulheres à nível de crianças como um aporte conceitual para incapacidade de ambas e necessidade de tutela. O mesmo é percebido, na figura 9, com o Decreto nº 37.176, de 15 de abril de 1955 que promulgou o Protocolo da Convenção sobre Tráfico de Mulheres e Crianças de 1921 em articulação com o Protocolo da Convenção de 1933, em que basicamente, o sistema de combate ao tráfico é rudimentar associado a aspectos de denúncia, controle de fronteira e tem clara afirmação da mulher e criança como objeto do tráfico.

Estes termos entre aspas precisam de melhor elaboração neste instante. Por “simplicidade” entendemos a argumentação sobreposta no contorno legal exposto. Como destacado nas convenções de 1904, 1921 e 1933, o tráfico tem relação com a prostituição e mobilidade de mulheres, todavia, as explicações acerca do que envolviam estes cenários se restringiam ao controle de corpos, fronteiras e moralidade (sobretudo as de 1904 e 1921, com menor alcance na de 1933) e o sentido de justiça empregado tinham relações com bens jurídicos da sociedade e não de indivíduos – a mulher nestes casos, evocadas como vítimas apenas em sentido justificatório da existência de dispositivo legal e não como objeto de tutela. Esta questão será vista mais à frente.

A “complexidade” não significa amplitude de mecanismos capazes de alterações no sistema ou de inteligibilidade. Pelo contrário, significa que mais processos, atores e conceitos podem ser articulados no sentido justificatório para o dispositivo penal ou político e que isso não recai na figura da mulher (vítima primordial do tráfico) unicamente. No entanto isso também não significa que a mulher sai do pedestal justificatório. Permanecem a prostituição (de mulheres), a vinculação de bem tutelado nivelado (às crianças) e a vitimização (de mulheres ou pela prostituição). Desta forma, a justiça de gênero imbuída se constitui pelos mesmos contornos de convenções anteriores, ainda que por processos, atores e conceitos novos – uma justiça que nivela por baixo tutelando uma agência reduzida, que prescinde de base justificatória de agência na prostituição e que evoca a mulher como vítima em que a reparação não é devida à vítima, mas à sociedade.

Assim, esta conjuntura que orientou o combate ao TP dos acordos e convenções entre 1904 e 1938 produziram impactos na elaboração dos dispositivos delimitados no art. 231 do Código Penal de 1940. Mudanças em convenções posteriores, já sob organização das Nações Unidas, apenas conseguiram alguma medida de alcance somente no século XXI – da convenção de 1950 à Palermo em 2003 – orientando partes da produção legislativa brasileira. Doravante, as mudanças ainda seriam restritas.

4.3 De 2005 a 2015: o Direito Penal como sujeito de (in)justiça

Adiantemos ao ano de 2005 em que foi sancionada a lei nº 11.106 de 28 de março. A referida lei altera dispositivos presentes no Código Penal de 1940, reescrevendo e criando mecanismos de combate ao TP poucos meses após a vinculação da Convenção sobre o Crime Transnacional e o Protocolo de Palermo, o que, em certa medida, permite deduzir que não houve tempo hábil de debate e construção de tipo legal coadunado ao tratado internacional. Há de ser

considerado que esta lei tem como objetivo os ditos “crimes sexuais” e, no contexto histórico brasileiro, certas interpretações eram costumeiramente associadas aos tipos penais ali previstos, inclusive, o TP.

De início, o bem jurídico tutelado na esfera do TP se volta aos “Crimes contra os Costumes” (Título VI do Código Penal), logo, a sociedade é quem é defendida neste crime e é o devido sujeito de justiça. Por outro lado, a denominação do crime em si é alterada no Capítulo V, deste Título VI, de “Do Lenocínio e do Tráfico de Mulheres” para “Do Lenocínio e do Tráfico de Pessoas”, o que dá uma nova perspectiva acerca do agente passivo relacionado ao crime, que passa de uma mulher e permite outras denominações, dentre homens e crianças. Isso não significa que o sujeito de justiça implique a figura feminina, uma vez que a ponderação da existência de um crime com a nomenclatura *pessoas* no lugar de *mulheres* não necessariamente atribui defesa de ambos os sexos. Parcialmente, esta lei se verifica coadunada com a perspectiva que retira a mulher da posição unilateral de vítima e, em parte, ao menos textualmente, retira a base justificatória da mulher enquanto vítima apenas no ato declaratório de quem é a vítima.

A mulher não é totalmente retirada da posição justificatória da necessidade do dispositivo legal, pois a lei nº 11.106/2005 reescreve a redação do art. 231 e cria o art. 231-A para delimitar, respectivamente, o “Tráfico internacional de pessoas” e o “Tráfico interno de pessoas”. Em ambas as redações dos artigos, delimitam o conceito de tráfico como a promoção, intermediação ou facilitação da entrada, no território nacional, de pessoa que venha exercer a prostituição no estrangeiro (art. 231) ou promoção, intermediação ou facilitação, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição de pessoa que venha exercer a prostituição (art. 231-A). Ambos os crimes preveem como pena a reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa. Quanto às agravantes, no §1º e §2º dos arts. 231 e 231-A são mantidas as mesmas previstas no antigo art. 231 do Código Penal de 1940: 1) a hipótese prevista no §1º do art. 227; 2) se há emprego de violência, grave ameaça ou fraude, a pena é de reclusão, de 5 (cinco) a 12 (doze) anos, além da pena correspondente à violência.

A redação deste artigo, semelhante ao já previsto no art. 231 original de 1940 mantém um posicionamento dúbio de que o argumento conceitual e político do tráfico implicaria alguma forma violenta de seu desenvolvimento frente às vítimas, o que denota urgência e necessidade de instrumentos penais de forte mobilização e alcance. Todavia, aquilo o que caracterizaria o TP como um crime violento foi designado, tal como na redação original, de forma *agravante*, ou seja, não faz parte da estrutura do crime em si. Há, portanto, a manipulação conceitual de violência e não necessariamente a incorporação no corpo jurídico.

Parcialmente, se percebem elementos conceituais previstos no art. 3º do Protocolo de Palermo, bem como a diferenciação entre tráfico interno e internacional. Por outro lado, o exercício da prostituição ainda permanece como fundamento do tráfico, algo que o próprio Protocolo já criticava como insuficiente. É aqui que a mulher permanece indiretamente como parte justificatória da necessidade do dispositivo sem ser objeto de justiça. De 1940 a 2005 o tráfico tem relação com prostituição e, com a sanção da lei nº 11.106/2005 em que é retirado o termo “mulher”, isso não significa que a lógica da exploração sexual tenha igualmente sido retirada. Assim, não obstante a crítica de que desde 1940 não há diferenciação entre prostituição voluntária e forçada, a lei de 2005 mantém a noção subjetiva de que combatendo a prostituição se combate ao tráfico porque incidiria na demanda.

Em resumo, as alterações no Código Penal apenas separam tráfico interno do internacional e agregam termos do Protocolo de Palermo sem necessariamente representarem algum tipo de mudança nos termos utilizados. Por outro lado, há mudança significativa pela questão do tráfico interno. No caso do tráfico internacional os termos se mantêm: mobilidade, prostituição, exploração e tráfico. Porém, no caso do tráfico interno, se propõe uma mudança pois aquilo o que se combateria em lógica externa passa a ser agregada para fins internos, ou seja, a prostituição interna passa a ser óbice dos dispositivos legais quando associada ao tráfico ou à intencionalidade do traficante. Logo, a cruzada frente a prostituição tem frente interna e externa sem necessariamente articular contextos, origens, agências e voluntariedade.

A noção de sujeito de justiça aplicado às mulheres neste caso, é um conceito rarefeito da mulher honesta, ainda que a própria lei nº 11.106/2005 tenha reescrito ou revogado trechos dos artigos 215 (Posse sexual mediante fraude) e 219 (Rapto violento ou mediante fraude) que continham o termo “mulher honesta”. Há uma diferenciação entre mulheres a serem protegidas e as não protegidas, pois primeiro, como os arts. 231 e 231-A explicitamente colocam que a exploração sexual é uma finalidade do tráfico e, em segundo, como não há distinção entre prostituição forçada e voluntária, toda forma de prostituição se torna coagida (ainda que não criminalizar a prostituta) e o que vai diferenciar a aplicação do artigo em termos do território nacional (se 231-A ou os outros relativos ao contexto da prostituição, como os arts. 227, 228, 229 e 230) será o dolo comprovado do agente criminoso para mobilizar o exercício da prostituição de outrem para aplicação do 231-A. A cruzada moral contra a prostituição volta ao mecanismo penal.

Nota-se que há o deslocamento teórico implícito da mulher, por intermédio da prostituição, especificamente para delimitação de tipos penais e situar uma relativa moralidade sexual. Afinal, também deve ser considerado o aspecto moralista Vitoriano acerca do sexo ao

longo do século XIX e que orientou praticamente essa cruzada contra a prostituição e que reafirma que a existência do tráfico deriva da demanda pelo sexo (em lógica depravadora ou profana). Este cenário aponta que a origem do TP está na demanda sexual sem qualquer relação com estruturas sociais, econômicas, políticas e conjunturais que permeiam um panorama de oferta de “mão-de-obra”. Assim, deslocar a origem do tráfico para uma desordem moral ou demanda de consumo de sexo associado a sentido moral masculino acaba por desvincular a necessidade de ações políticas e políticas públicas que ressoem justamente neste panorama de desigualdade.

Dois movimentos são nítidos a partir de 2005: primeiro, uma espécie de “profissionalização” em andamento do enfrentamento ao TP e parte de incorporação de elementos generificados insuficientes. Um aspecto a ser curioso desta conjuntura a ser ressaltado é que o ano de 2006 é marcado pelo debate de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher⁹³. Em parte, um instrumento significativo de combate ao tráfico é sancionado neste ano. Trata-se do Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, que aprovou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNET)⁹⁴ e instituiu Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP.

Pela primeira vez o ordenamento brasileiro demonstra instituir princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao TP e de atendimento às vítimas (art. 1º). Todavia, o ordenamento advém por vias tortas, tendo em vista que, apesar de se afirmar no art. 2º que a PNET de orientaria pelo conceito de TP contido no Protocolo de Palermo, as modificações trazidas pela lei nº 11.106/2005 não contemplava os termos do Protocolo no Código Penal nos artigos 231e 231-A vigentes à época, inclusive, no tocante à exploração de serviços forçados ou escravatura (previstos no art. 149 vigente à época sobre condições análogas à escravidão). De certa maneira, um instrumento novo (por englobar políticas, processos e diretrizes em vez de estrito senso penal) já nasce sob bases conceituais objetadas ao disposto na lei internacional que se apresentaria como balizador às legislações e programas/projetos locais.

A priori, os princípios orientadores da PNET contidos no art. 3º são: 1) respeito à dignidade da pessoa humana; 2) não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro status; 3) proteção e assistência integral às vítimas diretas e

⁹³ Haja visto políticas como a Lei Maria da Penha, por exemplo.

⁹⁴ Para facilitar a leitura, adotamos a sigla da Política Nacional de Enfrentamento ao TP por PNET e do Plano Nacional de Enfrentamento ao TP por PNETP, pois neste último, esta sigla já é consolidada na literatura.

indiretas, independentemente de nacionalidade e de colaboração em processos judiciais; 4) promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos; 5) respeito a tratados e convenções internacionais de direitos humanos; 6) universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos e; 7) transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas pública.

A princípio, podemos observar o respeito aos princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana (art. 3º, I), não-discriminação (art. 3º, II) e garantia dos direitos humanos previstos nos art. 1º, inciso III, art. 3º, inciso IV e art. 4º, inciso II da Constituição Federal de 1988, respectivamente. A PNET, diferentemente de ações isoladas anteriores articula fundamentos constitucionais e, a princípio, isso deriva um novo entendimento de que o combate ao TP deveria estar associado à perspectiva de desenvolvimento do país e de respeito aos preceitos constitucionais que delimitam o âmbito normativo. Há um deslocamento do sentido penal quando se propõem diretrizes e ações antes de uma perspectiva penal, contudo, isso se dá, a priori em termos legais sem necessariamente se articular ao sentido normativo, ainda presente em lógica penal.

Também é crítico destacar que o art. 4º retira a centralidade responsiva da ação do Estado e são enfatizadas a participação com atores públicos e privados, bem como sistemas de cooperação doméstico e internacional, todavia, ainda cabe ao Estado compor diretrizes, processos e articulação para o desenvolvimento de ações. Neste ponto, a prevenção (art. 5º), a repressão (art. 6º) e assistência (art. 7º) preveem ações e medidas situadas no Protocolo de Palermo e que até a sanção da PNET não faziam parte sistemáticas de combate ao TP.

Há de ser ressaltado que algumas ações delimitadas na implementação da PNET não se dissociam de perspectiva criminal, como o aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento do TP e crimes correlatos (art. 8º, I, b). Por outro lado, há ampliação da lógica restrita penal e alcançando processos atrelados e que impactam na implementação da PNET a longo prazo, como a adoção do tema de TP e direitos humanos nos currículos de formação dos profissionais de segurança pública e operadores do Direito (art. 8º, I, d). Um aspecto largamente criticado e que a PNET prevê está na organização e integração de bancos de dados existentes na área de enfrentamento ao TP e áreas correlatas (art. 8º, I, m), bem como na celebração de acordos com instituições de ensino e pesquisa para o desenvolvimento de estudos e pesquisas relacionados ao TP (art. 8º, III, a).

Em outra frente que distancia a lógica penal e incorpora os princípios fundamentais estaria no atendimento inicial humanizado às vítimas de tráfico (art. 8º, I, a), na garantia da atenção integral para as vítimas de TP em serviços existentes no âmbito do Sistema Único de

Saúde (art. 8º, IV, a) e na assistência integral às vítimas de TP no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (art. 8º, V, a). Um aspecto importante estaria na elaboração de protocolos específicos para a padronização do atendimento às vítimas de TP (art. 8º, IV, c).

A PNET teria uma abordagem marcada socialmente, pela inserção da perspectiva da promoção da igualdade racial nas políticas governamentais de enfrentamento ao TP (art. 8º, VI, a), qualificação dos profissionais da rede de atendimento à mulher em situação de violência para o atendimento à mulher traficada (art. 8º, X, a), bem como apoio e incentivo à programas e projetos de qualificação profissional, geração de emprego e renda que tenham como beneficiárias diretas mulheres traficadas (art. 8º, X, c). Podemos ainda observar grau de complexidade em que a mulher não é evocada meramente como testemunha de afirmação criminal e distanciada de proteção. Pelo contrário, há chamamento da mulher como parte do sistema de prevenção e proteção, bem como de tratamento específico que garanta equidade e respeito aos princípios fundamentais.

Por fim, dois trechos da PNET são destacáveis. A crítica referente acerca de controle da mobilidade de pessoas (em especial, mulheres) em políticas de enfrentamento ao tráfico é cantante quando tais políticas se orientam pela fiscalização ou redução da incidência de mobilidade. Este é um ponto estranho quando a PNET delimita como uma diretriz de implementação “fiscalizar o recrutamento e o deslocamento de trabalhadores para localidade diversa do Município ou Estado de origem” (art. 8º, VII, a) – um trecho que minimamente implica controle total de pessoas. O segundo trecho se relaciona com a confusão entre tráfico e trabalhos forçados, assim como a questão quantitativa do tipo de tráfico mais incidente regionalmente no Brasil, pois a PNET destaca como diretriz de implementação “diminuir a vulnerabilidade do trabalhador e prevenir o recrutamento mediante políticas específicas na área de desenvolvimento rural” (art. 8º, VIII, a) – um trecho que dá a entender que trabalho escravo só acontece em regiões periféricas e rurais, bem como maior incidência de tráfico está na exploração de trabalho (o que coloca em xeque a ênfase na exploração sexual prevista na reforma do artigo sobre TP no Código Penal em 2005).

Para finalizar, o Decreto nº 5.948/2006 tem o tráfico na centralidade, o que qualquer pessoa poderia questionar o porquê de afirmar tal obviedade. Entretanto, considerando o histórico brasileiro de enfrentamento ao tráfico, pela primeira vez, tem-se a existência de uma política. Em segundo, o Estado não está no centro e, em terceiro, a dinâmica penal não é o instrumento base. Destacamos tal inflexão na figura 10, em que o Decreto nº 5.948/2006 apresenta duas grandes ramificações – a vítima e o enfrentamento. No caso da vítima, se percebem associações para com assistência, igualdade, proteção e promoção de direitos, o que

de direitos humanos”, cabendo ao Ministério da Justiça sua função de avaliar e monitorar (art. 2º), com o apoio de nove ministérios e três secretarias especiais (art. 4º).

Em resumo, a partir de um eixo denominado “Prevenção ao Tráfico de Pessoas” e onze prioridades, o plano procura materializar a Política Nacional e, desta forma, muitos dos preceitos ali descritos têm relação com as propostas do PNET. Alguns pontos deste primeiro PNETP precisam ser ressaltados: 1) como a criação de ações para melhorar a capacidade de identificação qualitativa e quantitativa para mobilizar alcance da temática frente agentes públicos, privados e sociedade civil (prioridades 1 e 3); 2) delimitação de medidas de capacitação e estruturação da capacidade de enfrentamento ao tráfico por atores do sistema judiciário, criminal, assistência social e saúde com redes de serviços e sistema nacional de referência e atendimento (prioridades 2, 5 e 10); 3) construir redes e ações de enfrentamento por sistemas de cooperação doméstico e internacional com estratégias articuladas na repressão do TP e responsabilização de seus autores (prioridades 8, 9 e 11); 4) diminuir a vulnerabilidade ao TP de grupos sociais específicos e aperfeiçoar a legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao TP e crimes correlatos (prioridades 4 e 6).

As críticas apontadas no contexto do PNET permanecem em relação ao PNETP, sobretudo a ênfase na necessidade de enfrentamento pela lógica penal e criminal, ainda que, em ambos os documentos, estejam em menor escala. Ao mesmo tempo, permanecem a confusão acerca da exploração, prostituição e delimitação entre tráfico para trabalhos forçados e condições análogas à escravidão. Não estavam previstos no primeiro PNETP quaisquer políticas para desenvolvimento socioeconômico e político-institucional daquele “perfil” de vítima traficada. O sentido de justiça é fragilizado, permeado pela evocação da vítima como testemunha para a necessidade da política, mas afastada quanto à criação de meios de desenvolvimento pleno de suas capacidades. Assim, a origem do tráfico permanece enviesada pela ideia de que se trata de fenômeno anterior à desigualdade, ou seja, é o tráfico que origina a desigualdade por conta da exploração e existência da demanda – o que se mostra contraditório pois, ao assumir que existem desigualdades sociais atreladas, tanto o PNET quanto o I PNETP afastam políticas de combate à desigualdade anterior ao tráfico.

A dinâmica do combate ao TP tem como conceito sobreposto a noção de Direitos Humanos. Ainda que o ordenamento brasileiro tenha delimitado a temática pela PNET e primeiro PNETP, tal preconização se afastava do processo de enfrentamento de fato, sobretudo em termos de política criminal e de assistência social. Em 2009, por meio do Decreto nº 7.037/2009, é provado o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 que se baliza por seis eixos orientadores e vinte e cinco diretrizes.

O enfrentamento ao TP aparece no Eixo Orientador IV (Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência), em seu Objetivo Estratégico nº VI na dinâmica de oito ações na Diretriz nº 12 (Transparência e participação popular no sistema de segurança pública e justiça criminal). Entre as ações previstas estavam criação de metodologias de monitoramento e avaliação do então II PNETP, estruturação de um sistema nacional de atendimento às vítimas do TP, de reintegração e diminuição da vulnerabilidade, consolidar fluxos de encaminhamento e monitoramento de denúncias, capacitação de técnicos da gestão pública, organizações não governamentais e representantes das cadeias produtivas para o enfrentamento ao TP e realização de estudos e pesquisas sobre o TP, inclusive sobre exploração sexual de crianças e adolescentes.

Todavia, algumas discrepâncias aparecem. Primeiramente, como combater o tráfico? São delimitadas ações burocráticas, administrativas, em parte criminal, em menor parte assistencial. Pois bem, percebe-se que condizem com as ações conceituais do governo brasileiro de pontuar a origem do tráfico como anterior às desigualdades sociais existentes e incidindo em bases morais de abuso de vulnerabilidades (pouco discutidas, afinal, as desigualdades são derivações e não origem do tráfico nesta leitura). Nesta discrepância, políticas de desenvolvimento social, econômico, político e institucional são afastadas do tráfico para outras dimensões generalizantes, com nenhuma associação.

Como exemplo, o PNDH-3 delimita pelo Eixo Orientador II (Desenvolvimento e Direitos Humanos), em sua Diretriz nº4 (Efetivação de modelo de desenvolvimento sustentável, com inclusão social e econômica, ambientalmente equilibrado e tecnologicamente responsável, cultural e regionalmente diverso, participativo e não discriminatório), que seu Objetivo Estratégico I (Implementação de políticas públicas de desenvolvimento com inclusão social), contenha um item sobre “Erradicar o trabalho infantil, bem como todas as formas de violência e exploração sexual de crianças e adolescentes nas cadeias produtivas, com base em códigos de conduta e no Estatuto da Criança e do Adolescente”. Assim, trabalho forçado e exploração sexual de crianças e adolescentes entra na mira estatal como parte de enfrentamento do tráfico. Nenhuma associação com propostas de incidem na vulnerabilidade das mesmas.

Tal perspectiva igualmente aparece no Eixo Orientador III (Universalizar direitos em um contexto de desigualdades), pela sua Diretriz nº 7 (Garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena), em seu Objetivo Estratégico III (Garantia do acesso à terra e à moradia para a população de baixa renda e grupos sociais vulnerabilizados) na ação que visa “Fortalecer a reforma agrária com prioridade à implementação e recuperação de assentamentos, à regularização do crédito fundiário e à

assistência técnica aos assentados, atualização dos índices Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência na Exploração (GEE), conforme padrões atuais e regulamentação da desapropriação de áreas pelo descumprimento da função social plena”. É fato, por lado, que esta proposta é ficção tendo em vista o Brasil nunca ter discutido reforma agrária.

Não obstante, a exploração sexual aparece na Diretriz nº 8 (Promoção dos direitos de crianças e adolescentes para o seu desenvolvimento integral, de forma não discriminatória, assegurando seu direito de opinião e participação), em seu Objetivo Estratégico IV (Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes) a partir de duas medidas, “Desenvolver ações específicas para combate à violência e à exploração sexual de crianças e adolescentes em situação de rua” e “Estimular a responsabilidade social das empresas para ações de enfrentamento da exploração sexual e de combate ao trabalho infantil em suas organizações e cadeias produtivas”. Novamente, a questão se volta ao trabalho forçado.

Ainda, especificamente, a exploração sexual aparece na Diretriz nº 21 (Promoção da Educação em Direitos Humanos no serviço público), pelo Objetivo Estratégico II (Formação adequada e qualificada dos profissionais do sistema de segurança pública), com a ação de “Apoiar a capacitação de policiais em direitos das crianças, em aspectos básicos do desenvolvimento infantil e em maneiras de lidar com grupos em situação de vulnerabilidade, como crianças e adolescentes em situação de rua, vítimas de exploração sexual e em conflito com a lei”. Neste ponto, meramente burocrático e administrativo.

No contexto das mulheres, em certa medida a Diretriz nº 8, em seu Objetivo Estratégico IV, a ação “Desenvolver protocolos unificados de atendimento psicossocial e jurídico a vítimas de violência sexual” se relaciona indiretamente à medidas de combate ao tráfico se este aspecto se relacionar com a lógica da exploração sexual. Podemos resumir que existem ao menos três diretrizes, quatro objetivos e sete ações têm relação direta com produção de desigualdades associadas à lógica de redução das capacidades das mulheres. A maior parte não tem relação com propostas na PNET e no PNETP, o que dificulta uma abordagem ampliada no sentido de justiça de gênero.

Por exemplo, a Diretriz nº 7 (Garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena) destaca os Objetivos Estratégicos II (Acesso à alimentação adequada por meio de políticas estruturantes), IV (Ampliação do acesso universal a sistema de saúde de qualidade), VI (Garantia do trabalho decente, adequadamente remunerado, exercido em condições de equidade e segurança) e IX (Garantia da participação igualitária e acessível na vida política). Dos três objetivos, apenas o objetivo IV está presente na PNET e no PNETP e os outros, que abordam trabalho e participação política

não estão. A Diretriz 8 IV (Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes) é generalista e pode ser associado com a interpretação presente na PNET e no PNETP acerca do tráfico enquanto violência de gênero.

A Diretriz 9 (Combate às desigualdades estruturais) pode nos trazer alguns insights, em especial, o Objetivo estratégico III (Garantia dos direitos das mulheres para o estabelecimento das condições necessárias para sua plena cidadania) com sua proposta de “Desenvolver ações afirmativas que permitam incluir plenamente as mulheres no processo de desenvolvimento do País, por meio da promoção da sua autonomia econômica e de iniciativas produtivas que garantam sua independência”. Novamente, estes elementos não estão presentes na PNET e no PNETP.

O desenvolvimento de ações de combate ao TP foi influenciando tanto pela PNET, PNETP, bem como os relatórios das Nações Unidas e do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, os quais apontavam fragilidade jurídica dos ordenamentos brasileiros. Não obstante, o alcance de Comissões Parlamentares de Inquérito acabou por produzir impactos acerca da dimensão sexual atrelada tanto ao tráfico quanto à exploração sexual. Neste ínterim, em 2009, a sanção da Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009 (conhecida por lei que reorientou a abordagem dos chamados “crimes “sexuais”) trouxe uma reconfiguração do TP no Brasil, entretanto, ainda com uma série de fragilidades conceituais e processuais.

Primeiramente, é mister salientar a alteração da estrutura penal em que o artigo sobre TP aparece no Código Penal. Foi alterado o Título VI “Dos Crimes Contra os Costumes” para “Dos Crimes Contra a Dignidade Sexual” e do Capítulo V “Do Lenocínio e do TP” para “Do Lenocínio e do Tráfico de Pessoa para fim de Prostituição ou outra Forma de Exploração Sexual”. Alguns aspectos precisam ser pontuados.

Primeiro, com a alteração do título que orienta a proteção do bem jurídico há mudança estrutural, pois, se anteriormente à lei nº 12.015/2009 a sociedade era protegida em seus costumes, quem agora era protegido seria o indivíduo, em sua dignidade sexual. Assim, há mudança estrutural, de defesa da sociedade para o indivíduo, ao mesmo tempo em que poderíamos destacar alteração no sentido conceitual de abordagem do tráfico em termos de quem é defendido. No caso da mudança do Capítulo em tela, a saída do termo “lenocínio” implica que há afastamento de perspectiva generalista da prostituição como se todas incidissem ou derivassem no tráfico sexual. Paralelamente, esta alteração trazida pela lei nº 12.015/2009, por outro lado, reforça que o TP na lei brasileira se volta apenas no tocante à abordagem sexual (seja prostituição, seja exploração sexual). Este último aspecto alterado é ainda mais problemático que o texto original do Código Penal, pois, primeiro, resume o tráfico à lógica

sexual e, em segundo, restringe o alcance do termo “prostituição” praticamente afastando qualquer medida voluntária, consciente e livre entre adultos.

A lei nº 12.015/2009 também traz mudanças significativas no ordenamento penal. O art. 231 passa a ser denominado “Tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual”, com a seguinte redação: “Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro”. A pena é reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos. Duas mudanças críticas. Primeiro, a retirada do termo “pessoa” para “alguém”, segundo, a retirada da multa como parte da pena, mantendo o intervalo passível de pena prevista anteriormente. Em terceiro, o título do crime previsto no art. 231 é específico de “tráfico para fins de exploração sexual” (ao contrário da lei 11.106/2005 que nomeava como Tráfico internacional de pessoas).

Quanto às agravantes, também há mudanças, deslocando as duas consolidadas pela lei 11.106/2005. O §1º expande a autoria do crime ao situar que “Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la”. Já o §2º aumenta a pena em metade em quatro situações (I – a vítima é menor de 18 (dezoito) anos; II – a vítima, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato; III – se o agente é ascendente, padrasto, madrasta, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou se assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; ou IV – há emprego de violência, grave ameaça ou fraude). Por fim, o §3º aplica multa “Se o crime é cometido com o fim de obter vantagem econômica”.

Desta forma, subentende-se que algumas mudanças foram sutis e outras drásticas. Entre as mais sutis está na mudança do título afirmando a prostituição como derivação ou origem do tráfico, ainda que agregue a exploração sexual. Segundo, a agravante IV se relaciona com modos de execução do crime, diferentemente do Protocolo de Palermo, que coloca estes modos no conceito do crime de tráfico. Neste último, Cezar Bittencourt (2022) entende que é correto, pois dissocia interpretações rígidas sobre um crime em termos de comprovação de toda uma cadeia executória.

Ao mesmo tempo, algo que já afirmamos: colocar como agravante uma característica (emprego de violência, grave ameaça ou fraude) que é evocada conceitualmente em abordagens sobre o tráfico demonstra o caráter político do tema. Não obstante, o emprego de multa no §3º situa que a pena pecuniária tem como objetivo fragilizar quando o crime tem alguma dimensão de lucro, por outro lado, este §3º fragiliza o discurso de que a atividade do tráfico tem necessariamente relação de exploração com base em alguma vantagem econômica.

No tocante ao art. 231-A ocorrem as mesmas mudanças do 231, com a diferença de que este se volta ao tráfico interno, na medida em que pontua “Promover ou facilitar o deslocamento de alguém dentro do território nacional para o exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual”, com a diferença se ter uma pena menor, de reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos. As agravantes são iguais ao artigo 231.

O ano de 2013 é marcado por duas normativas da Presidência da República, as quais orientam o desenvolvimento da PNET em âmbito interno e internacional. Primeiramente, o Decreto nº 7.901/2013, que Institui a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao TP e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao TP (CONATRAP). O art. 5º deste decreto institui o CONATRAP que teria uma série de atribuições no desenvolvimento de estudos, políticas, apoio institucional, políticas públicas e demais atividades.

Já o Decreto nº 7.953/2013 promulga o Acordo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes entre os Estados Partes do Mercosul, cujo objetivo é delimitado no art. 1º como “prevenir e combater o tráfico ilícito de migrantes, bem como promover a cooperação e o intercâmbio de informação entre seus Estados Partes com esse fim”. Dentre medidas propostas de penalização (art. 4º), isenção de responsabilidade penal dos migrantes (Art. 5º) quando forem vítimas das condutas tipificadas no Artigo 4º, prevenção e cooperação (Art. 6º) e capacitação e cooperação técnica (Art. 7º).

É possível observar uma conjuntura plural e conflituosa no período que vai de 2005 a 2015 na estrutura do enfrentamento ao TP. É pelas mãos da criminologia que se desenvolvem ações concretas para impacto de cenários negativos percebidos na sociedade (ANDRADE, 2017). Não somente a pena, mas tipificação penal do crime se articula em bases fortes e fracas de percepção social e reivindicações morais. Como pontua Marques (2020), na busca por eficácia preventiva, se desenvolvem ao fim estruturas penais de fundo emocional e reativo. Nesta seara, para Baratta (2011), a estigmatização penal, reação social e a produção de um cenário perigoso fundamentam tanto o sistema penal quanto o criminal.

Ao mesmo tempo, surgem propostas que se pontuam pela lógica dos Direitos Humanos, que entendem parcialmente que o TP envolve conjunturas em esferas sociais de ordem econômica, social, política e institucional, demandando articulação de ações concretas que sejam capazes de produzir impactos sociais. Todavia, como sustenta Nussbaum (xxxx), há um distanciamento entre ações frente sujeitos de justiça que modifiquem suas condições estruturais e sejam capazes de impactar na autonomia e deliberação, e entre ações que orientem evitar que pessoas sejam vitimadas pelo TP.

Há, assim, profunda diferença quando se afirmam que propostas como a PNET e os PNETP teriam como base desestruturar as condições materiais de que incidem ou se interconectam como parte das estruturas que poderiam criar contextos de TP. Como situado, deslocar o bem tutelado dos costumes para a dignidade sexual, não significa que o sujeito de justiça seja um prospecto de figura humana, pelo contrário, pois quando ainda há forte associação da conjuntura de um crime (TP) com meios (prostituição), permanece a inferiorização produzida pelo próprio Direito Penal, que subjuga, em forma forte a percepção fraca do instrumento jurídico.

O Direito Penal, em certa medida, se torna o sujeito de in(justiça) quando por meio de suas “mãos” se orientam políticas generalizantes de forte impacto social, assumindo uma espécie de protagonismo político de que sua força seria suficiente para destrinchar a conjuntura do TP. O sentido “forte” penal minimiza para um sentido “fraco” qualquer proposta do PNET e PNETPs para com produção de impacto na sociedade. E este sentido forte penal, de inspiração em defesa da sociedade em lógica masculina se coaduna com um sentido fraco de proteção e prevenção destacando no PNET e PNETs que rebaixam a figura feminina (até então evocada na lógica penal) deslocando-a do protagonismo dessa proteção e prevenção.

Há, de tal modo, estratégia política. É uma estratégia generificada que orienta um conceito deturpado de justiça. Uma justiça moralista, puritana e masculina, que objetiva livrar ou resgatar mulheres da assanha sexual que orienta os homens histórica e culturalmente. Não há sentido de justiça enquanto sujeitos morais, pois o sujeito-base para a justiça é a sociedade a ser protegida. O contexto político destacado é o da mulher como periferia da base legal que orienta o combate ao tráfico, aparecendo apenas como testemunha do fato, que narre as mazelas, a exploração e a violação, sem qualquer medida de justiça aplicado.

4.4 De 2016 em diante: a construção de sujeitos de justiça

O ano de 2016 é o que define a estrutura normativa mais recente no combate ao TP no século XXI no Brasil e, em especial, por ser pautada pelo sentido conceitual disposto no Protocolo de Palermo, portanto, diferindo-se das bases legais anteriores. A Lei nº 13.344/2016 tem por base dispor sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e em medidas de atenção às vítimas – desta forma, ao contrário da normativas de 2005 e 2009, abrange o mecanismo de imputação penal, ao passo em que orienta medidas de prevenção, proteção, assistência e repressão ao tráfico. A lei tem sete capítulos.

O capítulo I (dos Princípios e das Diretrizes), apresenta sete princípios do enfrentamento ao TP no art. 2º, reforçando, por exemplo, dignidade, direitos humanos, não-discriminação, proteção e atenção integral às vítimas; já o art. 3º situa nove diretrizes, enfatizando necessidade do pacto federativo, participação da sociedade, estruturação da rede de enfrentamento, gestão integrada para coordenação da política e dos planos nacionais, dentre outros, o que implica uma legislação bem mais abrangente e menos reativa. Ademais, este último fato é o que se destaca: desde o primeiro instrumento jurídico de enfrentamento ao tráfico (o Decreto nº 5.591/1905) até a Lei nº 13.344/2016, a ênfase criminal era a mais urgente e inicial dos textos e, diferentemente da lei de 2016, primeiro se apresenta toda uma base conceitual e programática de conjuntura sobre o crime, sem necessariamente apontar medida criminal.

O Capítulo II trata da Prevenção ao TP, onde o art. 4º trata de medidas intersetoriais e integradas em diversas áreas, bem como campanhas socioeducativas, mobilização e participação da sociedade civil. O Capítulo III, que observa a Repressão ao TP, não se orienta pela lógica criminal, pelo contrário, aponta no art. 5º, cooperação entre órgãos do sistema de justiça e segurança, integração de políticas e ações de repressão aos crimes correlatos e formação de equipes conjuntas de investigação. O Capítulo IV orienta a Proteção e Assistência às Vítimas, em que o art. 6º aponta políticas públicas sobre proteção e o atendimento à vítima direta ou indireta e traz algumas medidas significativas que impactam, por exemplo, a concessão de residência permanente às vítimas de TP no território nacional (art. 7º).

Por outro lado, a Lei nº 13.344/2016 encerra com as medidas clássicas de combate ao TP na estrutura jurídica brasileira: a criminalização e modificações processuais. Os arts. 8º e 11 alteram elementos processuais que aceleram requisições e medidas assecutórias. Por fim, o ápice está nos arts. 13 e 16. O art. 16 da Lei nº 13.344/2016 modifica o Código Penal, revogando os conhecidos arts. 231 e 231-A. E o art. 13 cria o art. 149-A no Código Penal, que trata do novo tipo penal intitulado “TP” destacado a seguir.

Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de:

- I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo;
- II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo;
- III - submetê-la a qualquer tipo de servidão;
- IV - adoção ilegal; ou
- V - exploração sexual.

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

§ 1º A pena é aumentada de um terço até a metade se:

- I - o crime for cometido por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las;
- II - o crime for cometido contra criança, adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência;

III - o agente se prevalecer de relações de parentesco, domésticas, de coabitação, de hospitalidade, de dependência econômica, de autoridade ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função; ou
 IV - a vítima do TP for retirada do território nacional.
 § 2º A pena é reduzida de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa.

Em termos conceituais, há diferenças expressivas. A Lei nº 12.015/2009 pontuava os arts. 231 e 231-A no Capítulo V (sobre lenocínio e do tráfico de pessoa para fim de prostituição ou outra forma de exploração sexual) dentro do Título VI (dos crimes contra a dignidade sexual), logo, se enfatizava que o objetivo do tráfico era vinculado à prostituição ou exploração sexual, restringindo o alcance interpretativo de formas de tráfico (inclusive no Protocolo de Palermo). Ao mesmo tempo, se demonstrava uma perspectiva associada à proteção de dignidade sexual como bem tutelado – o que reforçava a dimensão sexual do tráfico. Por outro lado, a Lei nº 13.344/2016 desloca o crime de TP para o Capítulo VI (dos crimes contra a liberdade individual) dentro do Título I (dos crimes contra a pessoa), modificando completamente o entendimento do TP. Primeiramente, ao delimitar o tráfico enquanto problema de restrição de liberdade em caráter generalizado e, em segundo, ao pontuar que o bem tutelado é a pessoa em si e sua liberdade adjunta.

As finalidades previstas no caput do art. 149-A demonstram as liberdades atacadas: I – liberdade do próprio corpo; II – liberdade ao trabalho digno; III – liberdade à não ser escravizado; IV – liberdade à vida digna da criança; V – liberdade sexual. E, diferentemente da Lei nº 12.015/2009, que não agregava a definição do Protocolo de Palermo, a Lei nº 13.344/2016 a faz integralmente.

Neste ponto, há total diferenciação entre os dois ordenamentos. Enquanto que a Lei nº 12.015/2009 trazia “emprego de violência, grave ameaça ou fraude” como elementos caracterizadores do aumento de pena no tráfico previsto nos Incisos IV, §2º, art. 231 e Inciso IV, §2º, art. 231-A, a Lei nº 13.344/2016 retira este elemento de agravante para caracterizador do crime de tráfico. Esta última lei também retira a aplicação de multa nos casos de verificação de vantagem econômica no crime de tráfico. E também faz uma diferenciação entre tráfico interno e internacional apenas majorando a pena quando a vítima do TP for retirada do território nacional (inciso IV, §2º). Não obstante, o fato de se ter uma pena ligeiramente maior.

Cezar Bitencourt (2022) entende que o artigo 149-A é mais restrito que os previstos no art. 149 (que trata da redução à condição análoga à escravidão) e nos antigos artigos revogados 231 e 231-A (considerados mais abrangentes pelo autor). Existiria imprecisão e redundância no sentido de que o bem jurídico no inciso II do art. 149-A remete à “trabalho em condições

análogas à escravo”, o que já é previsto no art. 149. Assim, dois artigos tutelam a liberdade individual. Bittencourt (2002) pondera como inadequada a revogação dos arts. 231 e 231-A por considerar mais atentos ao TP para fins de exploração sexual, pois os bens jurídicos destes ser a dignidade sexual, diferentemente do art. 149-A

Uma questão levantada por Bitencourt (2022) se orienta em dois eixos. Primeiro, ao considerar as finalidades do tráfico fora do aspecto essencial da proibição legal, ou seja, o crime se caracteriza pela sua finalidade e não sua essência proibitiva (basta observar que a “venda” de alguém não está prevista). Em segundo, há inclusão de elementos normativos na constituição típica (mediante grave ameaça, violência, coação, fraude), o que delimita excessivamente o crime, já que o texto antecederia a forma como o crime ocorreria (considerando que a lei se baseia em casos concretos).

Para Fernando Capez (2002), a revogação dos arts. 231 e 231-A foi correta, no sentido de destacar um novo tratamento penal, uma vez que tutelavam a finalidade específica de exploração sexual. O autor ressalta a importância das estatísticas e reações sociais sobre o tráfico – posição contrária à de Bitencourt (2022). Capez (2022) destaca que a ação nuclear deste crime que se orienta pelas oito ações tipificadas no caput do art. 149-A (agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher) está delimitado adequadamente pela lógica em cadeia do tráfico (posição igualmente contrária à de Bitencourt [2022], que entende o texto novo como engessado).

De fato, algumas problemáticas podem derivar da opção do legislador no tocante à escrita do artigo. O art. 149-A agrega na definição do tráfico as oito ações (agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher) e os cinco meios (ameaça, violência, coação, fraude ou abuso) às cinco finalidades (tráfico de órgãos, trabalho escravo, servidão, adoção ilegal ou exploração sexual) – o que significa que identificar o contexto do tráfico e imputar a dimensão penal se torna, de fato, mais engessada, mesmo que não se exija identificação de todas as ações ou meios. Já os arts. 231 e 231-A agregavam as duas ações (promover ou facilitar) às duas finalidades (prostituição ou outra forma de exploração sexual) e as separavam dos meios (violência, grave ameaça ou fraude) deslocando-os como agravantes. Esta interpretação é, em certa medida, menos desafiadora à identificação de casos concretos por ser mais abrangente, todavia, estes artigos restringem o tráfico à uma modalidade (a sexual).

Desta forma, ponderamos que os argumentos de Bitencourt (2022) e Capez (2022) são parcialmente frágeis no sentido de delimitar o desenho dos arts 149-A e os antigos 231/231-A. o art. 149-A foi espelhado em casos concretos e de reação social, e apressadamente tentando incorporar o texto do Protocolo de Palermo. Os meios previstos no Protocolo poderiam ser

articulados como agravantes da pena, bem como a finalidade relativa à submissão de remeter a condições análogas à de escravo, demonstra que o legislador desconhece a existência do art. 149. Em outra frente, os arts. 231 e 231-A, por sua escrita abrangente, permite articular ações e finalidades, além de considerar formas violentas dos meios para incidir em uma penalização pelo impacto agressivo do crime, contudo, é preciso reconhecer a restrição destes dois artigos na questão do TP para exploração sexual e sua associação com a prostituição.

Em 2018, é publicado o Decreto nº 9.440/2018 aprovou o III PNETP, com vigência de quatro anos, o qual tem muitas aproximações com os PNETPs anteriores. Os objetivos estão previstos no art. 2º e são semelhantes aos PNETPs citados. O art. 3º aponta seis eixos de temáticos (gestão da política; gestão da informação; capacitação; responsabilização; assistência à vítima; e prevenção e conscientização pública). É previsto criação de grupo interministerial para monitoramento e avaliação (art. 6º) e dotação orçamentária específica (art. 7º), estando sob orientação do Ministério da Justiça (art. 8º). Alguns eixos são importantes de comentário.

O Eixo 1 - Gestão da política, ressalta a necessidade de enfoques de gênero e de orientação sexual (meta 1.2). Pela primeira vez é apontada como meta a articulação com o Poder Judiciário para “prevenção, a assistência e a reparação do dano à vítima” (meta 1.6), o que aparentemente, tem pouco impacto, uma vez que o ordenamento jurídico não é claro quanto à reparação de dano à vítima do tráfico (nem o próprio III PNETP delimita essa “reparação”). Já o Eixo 2 - Gestão da Informação, volta a ressaltar a meta de um “sistema integrado de informações sobre o TP” (meta 2.1), ainda não concluído e presente nos PNETPs anteriores, a despeito de uma outra meta, a de “Diagnosticar o cenário nacional sobre o TP” (meta 2.3) já existir desde o I PNET.

O Eixo 3 – Capacitação se restringe aos membros vinculados à rede de enfrentamento ao tráfico e prevê uma série de medidas continuadas destacadas nos PNETPs anteriores. O Eixo 4 – Responsabilização, procura articular ações de monitoramento, fiscalização, parceria, membros do sistema judiciário e penal, estudos sobre tráfico em grandes empreendimentos e obras e traz, como novidade a metas de “Incorporar a temática do TP nas pautas de discussão dos Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública estaduais, distrital e municipais” (meta 4.9). Já o Eixo 5 - Assistência à vítima, remonta à uma série de medidas já destacadas em PNETPs anteriores, como parcerias nacionais e internacionais, apoio à vítima no exterior, redes locais de acolhimento, sendo que, a novidade estaria na meta de “protocolo nacional de ação para garantia de direitos das vítimas de TP” (meta 5.5) e de “Estabelecer acordos para a inserção de vítimas de TP no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego do Ministério da Educação (meta 5.7). Por fim, o Eixo 6 - Prevenção e conscientização pública, observa uma

série de medidas já em desenvolvimento nos PNETPs anteriores e, tem como novidade, “Divulgar o aplicativo Proteja Brasil como canal de denúncia de TP e aprimorar os fluxos de encaminhamento das denúncias recebidas” (meta 6.8).

Em suma, o III PNETP tem aproximações com os I e II PNETP no sentido de que ações clássicas de prevenção, proteção e repressão no combate ao tráfico já serem conhecidas. A diferença do III PNETP, portanto, residiria no contexto em que se desenvolve a partir da Lei nº 13.344/2016. São muitas as diferenças que podemos pontuar, pois são contextos distintos. Enquanto a PNET e I PNETP seriam aprovados no contexto da Lei nº 11.106/2005, o II PNETP estaria sob vigência da Lei nº 12.015/2009, e ambas as leis traziam um entendimento do TP restrito à prostituição e outras formas de exploração sexual, ainda que façam menções ao combate ampliado de diferentes tipos de tráfico. Desta forma, mesmo com programas e ações articuladas para além da lógica criminal, a ênfase jurídica de atuação direta do combate ao tráfico era por intermédio de duas leis claramente punitivas e pouco propositivas em termos de políticas públicas. O cenário do III PNETP na conjuntura da Lei nº 13.344/2016 é alternativo, ainda que o combate ao TP mantenha forte ênfase na questão criminal – a mudança, em si, estaria na postura, ao menos pública e de plataforma, para com determinadas ações que, em certa medida, se mostram passíveis de impactar nas dinâmicas sociais que teriam aproximação direta ou indireta com o referido crime.

Ainda está presente no III PNETP a lógica reativa, em termos de um entendimento no qual o tráfico geraria desigualdades sociais – daí as metas de inserção educacional e laboral de vítimas de tráfico interno no país. A figura da mulher não é mais a centralidade de vitimização, todavia, permanece a continuidade de evocação da vítima para servir de legitimação da proposta e ênfase em ações de intervenção do Estado. Mas pouco se refere à vítima antes da mesma estar em situação de vitimização, ou seja, pensar os denominados “grupos vulneráveis” – apenas a meta 5.8 aponta “Firmar acordos e estabelecer estratégias para a inclusão produtiva e educacional de populações vulneráveis ao TP”, além de se ter como um dos objetivos previstos no art. 2º do III PNETP “reduzir as situações de vulnerabilidade ao TP, consideradas as identidades e especificidades dos grupos sociais”. É nítido que o documento evitou utilizar um perfil de vulnerabilidade, mas, mesmo sem “perfil”, seria possível ponderar metas concretas de como e em que medida produzir impactos via inserção produtiva e educacional poderia reduzir condições propícias ao tráfico. A vítima, portanto, é evocada no meio para o fim do processo do tráfico – para identificação do crime e ponderação de medidas reparadoras, bem como testemunha para ampliação da conscientização do crime. Todavia, a conjuntura de vitimização não é evocada para uma criação de políticas de ruptura anterior.

5 A DIMENSÃO PROGRAMÁTICA NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

Como destacado na sessão anterior, a diferenciação de três grandes fases no enfrentamento ao tráfico de pessoas nos permite situar a leitura de uma série de documentos em sequência historicamente para entender não somente como a lei incorporou debates, acordos internacionais, publicações e normativas e traduziu em programas e projetos. Optamos por neste tópico ponderar a estrutura de documentos significativos, nacional e internacionalmente, na lógica apresentada.

De 1904 a 2004, na dinâmica de uma justiça de gênero masculina e penalizante feminina, tendo como pano de fundo o contexto no âmbito do Código Penal de 1940, pouco ou quase nada sofreu impactos da Convenção sobre Crime Organizado quiçá do Protocolo de Palermo. Tratava-se de conjuntura em que o sujeito de justiça era o masculino (a honra, em especial). Nenhuma lógica de assistência enveredava o combate ao tráfico de pessoas, conquanto que a defesa da mesma era explícita como defesa adjunta de maior criminalização. Os documentos deste período limitavam-se à visão, de um lado, alarmista-penal e, do outro, incipiente quanto aos dados – assim, a ênfase “qualitativa” no teor que o tráfico produziria como dano à sociedade era preponderante.

O segundo momento, de 2005 a 2015, o Direito Penal assumiria papel direto como sujeito de (in)justiça, no sentido de que por sua instrumentalização (conceitual e prática), produzia sujeitos balizados por uma justiça generificada e desigual. Este período designa um cenário impactado por duas reformas (em 2005 e 2009) que padeceram pelas incongruências entre uma defesa penal e o atendimento parcial às normativas internacionais incorporadas pelo Brasil a partir de 2004. As incongruências derivavam de um direcionamento de produção de normas atentas apenas ao caráter repressivo, dissociando a prevenção pelas lógicas que criariam uma espécie de “cenário propício ao tráfico” lido pelas vulnerabilidades sociais.

De 2016 em diante há uma paulatina tentativa de construção de sujeitos de justiça (neste caso, não apenas as mulheres como vítimas de tráfico, mas crianças, homens e transexuais) com a promulgação da lei nº 13.344/2016. Isso não significa que, teórica ou normativamente, os problemas tenham rumado à alguma proposta resolutiva ou que as mulheres tenham deixado de ser a ideia síntese de vítima do tráfico. Pelo contrário. Há a diferença de que, ao menos, este período se caracteriza por uma circunstância em que, argumentativamente, se defende no texto legal e em documentos orientadores, a coexistência da prevenção e repressão como medidas complementares ao passo em que persiste instrumentalização de gênero. Não obstante, é neste

período que surge o III PNETP, pautado distintamente dos outros I e II PNETP pelo fato de que, pela primeira vez, existiria uma proposta de caráter preventivo/assistencial associado à instrumentalização legal da repressão – diferentemente dos dois primeiros PNETP, pautados no limiar das reformas de 2005 e 2009, que não observavam as proposições dos planos.

Pelos três períodos perpassam a proposta que defendemos: na dinâmica do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil se pauta pela dupla instrumentalização da mulher em dois papéis temporariamente articulados e dissociados ainda que as mudanças legislativas a partir de 2016 aparentemente impliquem desestruturação destes dois papéis. Articula-se de modo dissociado e se dissocia de modo articulado argumentativamente para defesa de um ou outro de modo teórico e normativo na dinâmica política.

Primeiramente, enquanto papel de protagonista, no papel de vítima testemunhal, para a afirmação da necessidade da política criminal e de reforço penal. Sua fala, emoções, voz, palavras, apelo à figura subordinada, enfraquecida, volúvel e fragilizada, condiz com a imagem protagonizada necessária à urgência do enfrentamento ao tráfico, desde à menina à mulher, bem como da prostituta enganada à mulher ludibriada por criminosos. O pânico moral generificado da perda social da mulher e de seu “aproveitamento” por homens é o mote desse protagonismo. O sentido de justiça de gênero empregado neste papel evoca um teatro em que as cortinas são abertas advindas por ordem de um diretor masculino que apresenta ao espectador, no caso a sociedade, uma protagonista a ser defendida pelo público. Poder-se-ia confundir que quem é defendido de fato seria a protagonista, todavia, esta é apenas testemunha de acusação evocada pelo diretor masculino para defender a existência do público que vê aquela “peça”. É a defesa da sociedade que está em jogo pelo potencial mal passo que a vítima possa dar ou tenha dado.

O segundo papel é o de coadjuvante, afastada quanto à criação de meios de desenvolvimento pleno de suas capacidades. Os benefícios, programas, ações, projetos, o sentido de propor melhorias, desenvolvimento, alcance e capacidades não se destinam à outrora protagonista que evocou a “peça”, mas a um conjunto de coadjuvantes não presentes no início do teatro. O que se vê é a figura da mulher como relegada à posicionamento deslocado do protagonismo das ações de assistência e desenvolvimento. Ou seja, a figura da mulher é evocada para criar a urgência e o sentido para os dispositivos necessários à repressão e alcance social do apelo ao tema, mas, por outro lado, há o seu distanciamento quando da construção de mecanismos que incidiriam na perspectiva de alcance do tema. Assim, após o primeiro “ato”, em que a mulher exerce seu papel de protagonista, o diretor fecha as cortinas e as reabre com um novo senso de justiça generalizado, em que a “peça” traz coadjuvantes não presentes no primeiro ato.

Isso posto, não pretendemos afirmar que as mulheres não estão presentes na dimensão de prevenção e assistência enquanto medidas de justiça. Pelo contrário, textualmente estão ali consideradas – fato inegável a partir de 2016. O ponto em questão é a intensidade do papel reivindicado, alcance e representação da figura da mulher nestes dois aspectos. Se, de um lado, há ênfase considerável na justificação pela vitimologia, há refreamento na defesa da construção de melhores condições de vida.

Ainda, consideramos que é inegável o sentido de necessidade de generalização, em parte, das propostas de melhoria de condições de vida e desenvolvimento social, sobretudo, em termos das desigualdades sociais brasileiras. Contudo, há descompasso no sentido argumentativo. E isso é o aspecto crítico, permanente na concepção e implementação de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, desde as primeiras normativas de 1905 no Brasil. A mulher é vítima protagonista de um crime que afeta a sociedade, mas que, na criação de meios que evitem as dinâmicas que colocariam esta mulher em vulnerabilidade para este crime, ela se torna coadjuvante com papel inexpressivo.

Não é apenas em relação às políticas de caráter ou assistencial ou de melhoria das condições de vida e desenvolvimento que tecemos estas críticas. Tal processo se dá em outras circunstâncias: 1) nas relações para com prostituição livre e consentida entre adultos com a devida regularização e reconhecimento como trabalho; 2) a ênfase do tráfico para fins de exploração sexual como sinônimo de tráfico de pessoas; 3) a feminização da pobreza como sinônimo de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas; 4) a despotencialização de mulheres e retirada de agência de sua capacidade deliberativa quanto à migração; 5) a vitimização e passividade associada ao resgate de mulheres.

São estes, os aspectos que podemos destacar como parte da necessidade da leitura dos principais documentos observados na dinâmica brasileira e, em parte, internacional.

5.1 O primeiro período: da PESTRAF às CPIs de 2004

A Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial (PESTRAF), datada de 2002, coordenada por Maria Lúcia Leal e Maria de Fátima Leal, oriundo do Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA), em que foram pesquisados 19 capitais e 15 municípios das cinco regiões brasileiras.

As autoras destacam o fato do tráfico se caracterizar como um crime de caráter “clandestino”, “invisível”, “**criminoso** e eminentemente **velado**, [em que] **pouco se sabe** sobre o número de vítimas envolvidas e a **dinâmica de operação** das redes que o mantêm”, não

obstante, com “lucrativo e de poucas consequências penais” (LEAL; LEAL, 2002, p. 29). Entendem o tráfico como um “crime contra a Humanidade”, cujo desenho remonta “projeto de sexualidade racionalizado pelo mercado violento da indústria sexual” ⁹⁵(LEAL; LEAL, 2002, p. 31), a partir da oferta de mulheres e meninas em vulnerabilidade social associada à uma demanda de serviços sexuais pagos. Destaca ideia de urgência e necessidade de revisão legislativa, uma vez que o tipo penal seria insuficiente para conceber o enfrentamento ao crime. Mais: incide caráter de organização criminosa pela lucratividade ao passo em que demanda criminalização aumentada.

Em termos dos mecanismos presentes estão a satisfação do desejo sexual daquele que consome o serviço sexual, o lucro ⁹⁶(de um mercado), além das “relações de poder desigual instrumentalizadas sob a égide da exploração e dominação de classe, de gênero, raça/ etnia e geração” no contexto da “no contexto da prostituição, do turismo sexual, da pornografia e de outras formas de exploração, trabalho forçado e escravo” (LEAL; LEAL, 2002, p. 31-32). A visão de exploração unilateral que criminaliza a todas as formas de relações sexuais que possam ter, dentre elas, consenso entre livres e adultos, implica toda um juízo de exploração do sexo que serve apenas ao consumo masculino em relação às mulheres, inclusive na prostituição.

A ideia de um crime silencioso vai ao encontro da ideia de “denunciar ao Brasil e ao mundo” um crime que aconteceria escondido, aos olhos de todos e que apenas uns poucos esclarecidos teriam compreendido a existência de determinado fenômeno. Deslocado de uma concepção sociológica, política e econômica, esta interpretação corrobora uma ideia de que o tráfico seria um crime “autorizado”, ou melhor, convivido pela sociedade, uma vez que ela desconheceria este crime propriamente. Ora, não obstante a existência de um tipo penal apontado no art. 231 à época vigente no Código Penal, se apresenta, doravante, a urgência de redefinições no mesmo Código para se adequar a este crime “escondido” na sociedade. Este é um ponto basilar da discussão, uma vez que tipificada uma imputação penal de um ato considerado lesivo, pressupõe-se a existência do crime, portanto, como pode existir um crime desconhecido que precisa ser denunciado quando há sua previsão no Código Penal? Assim, se demonstra que uma das intenções é a redefinição legal do próprio tipo penal, como uma forma de “aclarar” este crime “obscurecido” na sociedade.

⁹⁵ Autoras expandem a noção de indústria sexual à todas as atividades, independentemente de legalização ou concepções de trabalho derivadas legalmente.

⁹⁶ O lucro denota um mercado em que homens consomem o corpo de mulheres e meninas ao estilo de *commoditie*. Todavia, o sentido de mercado que as autoras empregam alcançam prostituição e pornografia (mesclando atividades legalizadas com criminalizadas, bem como o “turismo sexual”, uma dinâmica que nem existe tipo penal ou conceito para tal (ver a discussão de Guilherme Nucci).

A exploração sexual comercial é definida como “violência sexual que se realiza nas relações de “produção e mercado (consumo, oferta e excedente) através da venda dos serviços sexuais de crianças e adolescentes pelas redes de comercialização do sexo, pelos pais ou similares, ou pela via de trabalho autônomo” (LEAL; LEAL, 2002, p. 44). Trata-se de uma concepção confusa, uma vez que se delimita claramente que a exploração é de crianças e adolescentes, retirando, portanto, os “adultos” dessa concepção. Assim, é possível que as coordenadoras do estudo não quiseram afirmar enfaticamente que toda comercialização de sexo seja uma exploração, ainda que venham argumentando desde o início que de fato isso seja. O trecho destacado denota que há abertura de que o comércio sexual entre adultos livres e conscientes do fato pode ocorrer.

O estudo enfatiza uma espécie de “determinismo social”, tendo em vista que “a partir de indicadores socioeconômicos” nas relações de “mercado/projetos de desenvolvimento/trabalho/consumo e migração” se estruturam “desigualdades sociais, de gênero, raça/etnia e geração [que] determinam o processo de vulnerabilização de mulheres, crianças e adolescentes” (LEAL; LEAL, 2002, p. 54). Em certa medida, as autoras tendem a construir uma argumentação de que a conjuntura socioeconômica tem forte interferência na capacidade de agência de mulheres para com serem mais volúveis ao convencimento das redes de tráfico, ao apelo por uma vida e oportunidades melhores. Há uma certa lógica de redução da capacidade de escolha, contudo, situar que esta vulnerabilidade arrola um “aceite” ao tráfico implica considerar contextos sociais, sobretudo na própria afirmativa de que mulheres seriam mais volúveis do que homens neste sentido.

As coordenadoras do estudo, por exemplo, delimitam os percentuais de pobres nas cinco regiões brasileiras e confrontam com as regiões com os maiores números de rotas de tráfico⁹⁷, destacando que as regiões mais pobres eram, respectivamente Norte e Nordeste, concentrando o maior número de rotas. Seria um argumento válido se não tivéssemos a questão de que a região Norte do país tem fronteiras com demais países do norte do continente sul-americano, assim como a região Nordeste tem alcance privilegiado em rotas aéreas para a Europa. As coordenadoras do estudo destacam nas rotas, o movimento por vias aéreas nessas localidades, sobretudo para o exterior, mas não se encontram argumentações do impacto territorial. Portanto, desconsiderar a geografia e associar exclusivamente em termos contingenciais de pobreza torna o argumento tautológico.

⁹⁷ Ver página 55 do documento.

A PESTRAF destacou à época a necessidade de alterações no Código Penal brasileiro afim de “efetivas medidas jurídicas de proteção do(a) traficado(a) e de responsabilização do traficante” (LEAL; LEAL, 2002, p. 174). Há críticas ao fato do objeto tutelado ser a moral pública sexual e a defesa de se pensar “a pessoa da mulher e sua liberdade e dignidade sexual” como objeto de tutela (LEAL; LEAL, 2002, p. 174).

Este ponto precisa ser melhor elaborado, tendo em vista que a PESTRAF intercambiou gênero, liberdade e dignidade sexual. Primeiramente, quanto ao último termo, há pacificação pela lei nº12.015/2009, que alterou o título e o bem tutelado para a dignidade sexual. Em segundo, a questão da liberdade como bem jurídico tutelado foi introduzido pela lei nº 13.344/2016, a qual retirou o tráfico do capítulo acerca da dignidade sexual – isso não significa que o objeto de tutela tenha sido alterado, uma vez que o contorno da lei nº 13.344/2016 deixa clara a articulação do artigo específico do tráfico (149-A) para com os artigos associados à prostituição nos arts. 227 a 230). Todavia, as coordenadoras do estudo associam a necessidade de a mulher ser objeto de tutela especificado, o que implica um agir nos moldes das convenções internacionais de 1904, 1921 e 1933 que especificavam a mulher como objeto de tutela.

Essa defesa da mulher ser objeto específico de tutela é corroborada pela defesa da PRESTAF em definir a mulher como figura vitimizada em escala e amplitude no contexto do tráfico. O Código Penal de 1940 refletiu as proposições internacionais no tocante ao tráfico, assumindo escrita semelhante aos tratados e convenções internacionais de 1904, 1921 e 1933, os quais tinham como objeto a tríade mulher-tráfico-prostituição. Desta forma, a possibilidade de a mulher ser traficada para ser explorada sexualmente tangenciava o agir moral público e controle jurídico-penal do Estado frente à figura social da prostituta, capaz de desmoralizar a sociedade, colocando-a em perigo.

Os impactos da PESTRAF não passam incólumes ao clamor público, sobretudo do parlamento brasileiro. As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) no tocante à exploração sexual e tráfico de pessoas não são novidades no século XXI quando da última convenção internacional sobre as temáticas – entre 1993 e 1994 uma CPI com foco na exploração e prostituição infanto-juvenil já demonstrava a incipiente temática adentrando o espaço político parlamentar, sendo objeto de debate e concluiu pela dificuldade de se apontar quantitativa e qualitativamente o cenário analisado. Este processo se altera significativamente da década de 1990 para os anos 2000, em especial com a criação do Comitê Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual, em 2002⁹⁸.

⁹⁸ Inclusive, a questão da “pedofilia” entra forte na agenda, como é ressaltado pelo relatório final da CPMI (CPMI, 2004, p. 32).

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) de 2004 entende a exploração sexual como “violação dos direitos Humanos” em que há negação da humanidade por se promover condição análoga à de mercadoria (CPMI, 2004, p. 23). É mister salientar que a CPMI considera a PESTRAF como documento ímpar na contextualização do tráfico de pessoas para exploração sexual, em que as desigualdades sociais nas dinâmicas da globalização e relações de poder colocam este crime como complexo em sua delimitação, identificação, mensuração e enfrentamento, ou seja, os termos situados pela PESTRAF. Ou, como é salientado no próprio documento, “a grande maioria dos casos de exploração sexual de crianças e adolescentes se dão nas teias de uma rede por mínima ou mal organizada que seja” (CPMI, 2004, p. 54).

Paralelamente, a violência é conceituada como “realização determinada das relações de força” em que são articuladas às condições de desigualdades e vulnerabilidades (CPMI, 2004, p. 34). O conceito de violência adotado reflete as implicações políticas acerca do abuso de vulnerabilidades sociais: de um lado, o exercício do poder em visão unilateral sem resistência; do outro, um consentimento “viciado”, ou seja, associado ao abuso das condições de redução de agência.

Outro argumento adotado pela PESTRAF é evocado, o de que tráfico e exploração sexual derivam do crescimento do “mercado do sexo”, este entendido a partir de atividades legais ou ilegais desde a prostituição à pornografia na internet – neste ponto, a CPMI inclui seu objeto de estudo, crianças e adolescentes. Tal como na PESTRAF, a CPMI subscreve a ideia de um crime “obscuro”, que só quem consome conheceria seus tentáculos e que performa uma rede de organização criminosa (CPMI, 2004, p. 34-36). Por fim, a questão da desigualdade social e necessidade financeira é também afirmada como fator à exploração sexual, destacado no contexto da “utilização do poder econômico para seduzir as pessoas” (CPMI, 2004, p. 47).

Novamente, é evocada a associação da prostituição com exploração sexual e tráfico, no qual crianças e adolescentes seriam um produto à parte. Não obstante, atividades legais são mescladas às ilegais em toda uma “cesta” argumentativa, dissociando atividades conscientes, legais e livres entre adultos com atividades ilegais no âmbito da prostituição infantil ou outras formas de exploração. Ainda que, tal como na PESTRAF, mais à frente procure ser feito rapidamente, uma dissociação, chamar atenção no início do documento com afirmações rápidas, é uma estratégia presente.

O documento da CPMI de 2004 propôs duas necessidades de alteração legislativa que viria acontecer em 2009 por intermédio da lei nº 12.015/2009, a saber: primeiro, a retirada do termo “mulheres” do então artigo 231 do Código Penal (que subdividiria com o art. 231-A),

substituindo-o por “pessoas”, o que caracterizaria a ideia de que o tráfico internacional (no art. 231) e interno (no art. 231-A) alcançaria a qualquer pessoa, independentemente de gênero ou idade; em segundo: a penalização do tráfico interno de pessoas (via art. 231-A).

Em ambos os casos, os termos “mulheres” no conceito jurídico de tráfico, assim como a delimitação geográfica “internacional” eram reflexos, à década de 1940, do relativo pânico moral generalizado acerca dos fluxos migratórios decorrentes desde a primeira convenção internacional que tratou do tema em 1904. Em certa medida, as alterações do ponto de vista conceitual são importantes, por afastar as concepções que alocam exclusivamente a mulher como sujeito passivo exclusivo do tráfico em um sentido meramente de controle social migratório e atrelado ao exercício da prostituição. Ainda que a lei nº 11.106/2005, 12.015/2009 e posteriores mantenham a noção da prostituição vinculada à exploração sexual no tráfico, foi um relativo “avanço”.

Uma terceira proposta da CPMI foi a de consolidar, juridicamente, uma posição defendida na PESTRAF: a de tratar “estupro, o estupro de vulneráveis, o favorecimento da prostituição ou outra forma de exploração sexual, tráfico internacional ou interno de pessoas” como crimes contra a humanidade e, ratificar sua imprescritibilidade “quando praticados de modo generalizado ou sistemático” (CPMI, 2004, p. 293) e que encontram amparo no art. 7º, § 1º, alínea “g”, do Estatuto de Roma.

Um ponto deve ser ressaltado: tanto a PESTRAF quanto a CPMI de 2004 entendem a questão da necessidade de observância transfronteiriça para com os crimes de tráfico e exploração sexual, todavia, não se percebe uma tentativa de afastar medidas de controle territorial e há claro processo de controle de fronteiras, o que novamente afasta concepções de agência envolvidas e uma atomização da capacidade migratória de pessoas adultas que tenham interesse no exercício da prostituição. Assim este “olhar” de controle social é nítido nos documentos, ainda que, no caso da CPMI se observe argumentos de políticas públicas como necessárias para desarticular os contextos de desenvolvimento dos crimes⁹⁹.

Um argumento curioso levantado pela CPMI está no tratamento dos veículos de comunicação de massa aos casos de tráfico e crimes sexuais, em uma “tradição sensacionalista” que “que desqualifica o fato e visa apenas o caráter mercantil da venda de Jornais¹⁰⁰”. Esse sentido “mercantil” implica meios de se chamar a atenção e capilaridade do assunto, geralmente a partir de expressões imagéticas e fonéticas com adjetivações que alcancem rapidamente o aspecto emocional. Destacamos como um argumento “curioso” tendo em vista que ambos a

⁹⁹ Ver, em especial, o capítulo 4 de análise de políticas públicas (CPMI, 2004, p. 219-270).

¹⁰⁰ Ver esse argumento em Gretchen Soderlund (2013).

PESTRAF (que se intitula documento “técnico” e “científico”) e o relatório da CPMI (de natureza “política”) usam e abusam de adjetivações e termos emocionais que descrevem plenamente um tipo de crime que afirmam ser complexo, obscuro e de difícil delimitação.

Como ressalta Bittncourt (2022), o legislador brasileiro, no caso de determinados crimes, dentre eles, os de natureza sexual, segue a tendência de reagir ao clamor da tipificação e imputação penal de afirmação da criminalização como se o Direito Penal fosse o remédio a ser ofertado à sociedade para que consiga eliminar os aspectos negativos que se enfrenta. E que essa ação, por si só, subscreve uma inocuidade, tendo em vista a desarticulação com políticas públicas que reestruturem as condições sociais (as quais são utilizadas como argumentos catalisadores e impulsionadores de tais crimes). Ver no quadro a seguir, a síntese dos documentos.

Quadro 6 - O primeiro período: da PESTRAF às CPIs de 2004.

Documento	Ano	Objetivo	Sujeito de justiça	Aporte moralizante	Aporte criminalizante	Impacto
PESTRAF	2002	“Denunciar” o fenômeno do tráfico no Brasil	Foco em mulheres e meninas. Ainda, critica “perfis”. Denota “determinismo social” em indicadores socioeconômicos	Satisfação do desejo sexual, exploração uniforme e total. Sinaliza prostituição como “exploração sexual comercial”. Intercambia gênero, liberdade e dignidade sexual de modo confuso	Velado, clandestino, invisível, lucrativo, crime contra humanidade. Noção sexual afasta outras modalidades não-sexuais de exploração de pessoas	Clamor social que suscitou CPI sendo citada. Sugere alteração na lei nº 12.015/2009
CPMI	2004	Analisar o tráfico de pessoas no Brasil	Foco em mulheres e meninas.	Crítica ao sensacionalismo, ainda que faça uso de adjetivações e termos emocionais. Controle social de fronteiras	Crime “obscuro”. Desigualdades sociais como meio de cooptação. Direito Penal como remédio	Sugere alteração na lei nº 12.015/2009. Foco em crimes sexuais

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2 O segundo período: dos impactos das CPIs, TIPs Report e reformas legais

Um dos documentos que produziram repercussões internacionais na ampliação do alcance da temática do tráfico de pessoas é o Trafficking in Persons Report (TIP Report) de

2005, organizado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, cujo objetivo declarado é “ampliar a conscientização e induzir governos à ação efetiva ao enfrentamento à todas as formas de tráfico de pessoas – uma forma de escravidão moderna” (USDD, 2005, p. 5). O documento ressalta dois elementos que constroem o cenário do tráfico: primeiro, o combate ao tráfico como uma “guerra”, cujo objeto – retirar da pessoa a autonomia e autodeterminação sobre sua vida – se ressignifica continuamente ao longo do tempo em outras formas, em especial na globalização; em segundo, que mulheres e crianças constituem o grupo vitimizado do tipo de tráfico mais desenvolvido, no caso, o de exploração sexual. É a partir deste relatório que a alcunha “escravidão moderna” passa a ser introduzida nos círculos científicos, acadêmicos, políticos e jurídicos do tráfico, procurando associar a ideia de tráfico como crime contra a humanidade por lesar a dignidade e ferir o preceito básico da liberdade.

Uma retórica fundamental é construída no início do documento: as vítimas traficadas são oriundas de países em desenvolvimento, cujas fragilidades socioeconômicas e/ou político-institucionais determinam as escolhas das pessoas no fluxo migratório para os países desenvolvidos em busca de melhores oportunidades (USDD, 2005, p. 6-7). O documento associa, sem dados e comprovações que, “onde a prostituição é legalizada ou tolerada, existe uma grande demanda por vítimas de tráfico de pessoas e aumento do número de mulheres e crianças traficadas para exploração sexual comercial” (USDD, 2005, p. 19). Dissociar sexo do trabalho é fundamental para construir a lógica da “demanda”, o preço barato pela prestação de serviço (sexual ou não), pois a vítima do tráfico estaria impossibilitada de considerar sua própria força de trabalho para tal – por isso é fundamental deslocar sexo de trabalho.

O governo brasileiro é parabenizado no TIP Report de 2005 pelas suas campanhas direcionadas às mulheres que viajam para o exterior para conscientização do tráfico. O Brasil é posicionado no Tier 2¹⁰¹ (países que não se comprometem plenamente com padrões mínimos, mas que fazem esforços para tal. O Brasil é caracterizado como um país de origem, transição e destino de pessoas traficadas para fins de trabalho forçado e exploração sexual – destacando

¹⁰¹ TIER 1: Countries whose governments fully comply with the Act’s minimum standards.

TIER 2: Countries whose governments do not fully comply with the Act’s minimum standards but are making significant efforts to bring themselves into compliance with those standards.

TIER 2 SPECIAL WATCH LIST: Countries whose governments do not fully comply with the Act’s minimum standards but are making significant efforts to bring themselves into compliance with those standards, and: a) The absolute number of victims of severe forms of trafficking is very significant or is significantly increasing; or b) There is a failure to provide evidence of increasing efforts to combat severe forms of trafficking in persons from the previous year; or c) The determination that a country is making significant efforts to bring themselves into compliance with minimum standards was based on commitments by the country to take additional future steps over the next year.

TIER 3: Countries whose governments do not fully comply with the minimum standards and are not making significant efforts to do so.

aporte significativo de mulheres brasileiras na prostituição no exterior. É situada legislação insuficiente, assim como políticas públicas e ação do Estado direcionadas às mulheres no exterior, pois se teria um foco apenas em ações em aeroportos (algo destacado pela PESTRAF e CPPI de 2004).

Os impactos da disseminação de informações, dados e pesquisas sobre tráfico mediaram ao então Ministério da Justiça (MJ) e incumbência de produzir relatórios sobre o tema. O relatório do MJ de 2005, “Indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos” tem por base considerar o tráfico internacional de pessoas com fins de exploração sexual com o intuito de compreender as razões que conduziram essas pessoas a migrar. Paralelamente, o relatório situa que “evitar o ingresso de brasileiras” se torna o modus operandi de Nações estrangeiras, sobretudo europeias, para evitar o ingresso de mulheres de localidades fragilizadas que podem estar possivelmente ineridas em atividades ilegais (dentre estas, passíveis de vitimização ao tráfico). Este tratamento prévio indica uma conotação preconceituosa contra a mulher “perigosa” à sociedade, capaz de impactar nas estruturas sociais, seja por intermédio moral ou na lógica sexual. O próprio documento ressalta um relato de entrevistada que afirma à época existir “uma onda de brasileiras prostitutas lá fora” e que “parece que somos terroristas, desconfiam de tudo, da gente, do nosso país, das nossas histórias, tudo” (MJ, 2005, p. 27).

E este seria um “tratamento prévio”, uma vez que “o número de brasileiras impedidas de ingressar em certos países supera amplamente o número de deportadas” (MJ, 2005, p. 23). O motivo expresso para impedimento é “meios de subsistência são insuficientes para a duração da permanência”, o que indicaria, de acordo com o relatório, “intenção da pessoa é trabalhar no país de destino” (MJ, 2005, p. 25). É importante ressaltar que as mulheres compuseram 81% das pessoas deportadas e 95% das não admitidas (MJ, 2005, p. 39). Significativo considerar a dimensão generificada da paranoia e medo social para com aqueles que entrarão em determinado país. Notadamente, as mulheres são um foco de atenção para ações mais rígidas de verificação da entrada. Consideramos importante ressaltar o dado de que a maior parte dos casos de agressões e exploração teria advindo de situações de “serviço doméstico” (MJ, 2005, p. 53). Este é um aspecto nitidamente que confronta as afirmações de estudos que generalizam o tráfico de mulheres como associado à exploração sexual, destoando da exploração do trabalho doméstico, casamento ou demais formas de trabalho forçado.

Já no ano de 2007, TIP Report teve como objetivo recair em dois objetivos: primeiro, na ideia de “Escravidão Moderna” como síntese do tráfico de pessoas, em que a escravização advinda do abuso das vulnerabilidades sociais e desesperanças de pessoas que buscam melhores

condições de vida; em segundo, no tráfico para serviço doméstico, uma novidade nos relatórios e na abordagem, considerando que o maior problema estaria da dissociação do tráfico para crime de exploração por trabalhos forçados, o que enfraqueceria o enfrentamento e penas mais brandas (USDD, 2007, p. 12-13).

O Brasil volta ao Tier 2 no relatório de 2007, uma vez que é reportada a ideia de que o governo brasileiro demonstrou ampliar seus esforços no combate ao tráfico para fins de exploração sexual. Notadamente, o relatório se refere à duas ações: primeiro, à lei nº 11.106/2005, o qual reescreveu o art. 231 e introduziu o art. 231-A no Código Penal, diferenciando tráfico interno e externo e os associando à exploração sexual; segundo, ao Decreto nº 5.948/2006 que aprovou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Este movimento se trata de pressões internacionais para que países signatários da Convenção e Protocolo de Palermo iniciem movimentos para adequação legislativa e políticas públicas. O caso brasileiro, teve início a partir dos relatórios da CPMI de 2004, em conjunto com o debate acerca da promulgação e vinculação do tratado e protocolo internacional pelos Decretos 5.015 e 5.017 de 2004.

Em 2009, no ápice da discussão da lei nº 12.015/2009, a exposição de motivos para a lei foi objeto de debate, pois incorporou bases dos documentos acima. A justificativa do documento evidencia este processo, a situar que “para a ciência penal, os nomes e os títulos são fundamentais, pois delinham o bem jurídico a ser tutelado”. O documento demonstra que foi uma construção objetiva a escolha de “dignidade sexual” em vez de “crimes contra a pessoa”, com o seguinte argumento: “a sociedade precisa entender e incorporar o direito fundamental da pessoa humana de liberdade e desenvolvimento sexual, porque condição para manutenção da sua integridade e dignidade”. A princípio, existe uma confusão argumentativa em duas frentes. Primeiro, adotar o termo “Dos crimes contra a pessoa” no capítulo do tráfico, implica em levar os artigos para o capítulo VI “Dos crimes contra a liberdade individual” da Seção I “Dos crimes contra a pessoa”, o que também altera a concepção etimológica do crime, ao deslocar a natureza sexual para uma natureza de dano à pessoa.

Uma segunda alteração significativa está no caráter explícito da proteção orientada nos arts. 231 e 231-A no tocante ao tráfico. O capítulo V é alterado de “Do lenocínio e do tráfico de pessoas” para “Do lenocínio e do tráfico de pessoa para fim de prostituição ou outra forma de exploração sexual”. Esta alteração demonstra o entendimento de que o tráfico de pessoas tem caráter sexual em sua manifestação de exploração (não obstante a existência do art. 149,

que trata da “redução análoga à de escravo”, utilizado para incriminação de trabalhos forçados e exploração pelo tráfico).

Outros dois artigos são leituras flutuantes, uma vez que são coadunantes da argumentação jurídica do tráfico. Primeiro, o art. 228, “Favorecimento da prostituição ou outra forma de exploração sexual”, o qual trata de “Induzir ou atrair alguém à prostituição ou outra forma de exploração sexual, facilitá-la, impedir ou dificultar que alguém a abandone” (em que este artigo delimita a exploração sexual, mesmo sem conceituar em casos em que pode s ter traficantes agindo sem alcance criminoso organizado). O segundo, o art. 229, “Manter, por conta própria ou de terceiro, estabelecimento em que ocorra exploração sexual, haja, ou não, intuito de lucro ou mediação direta do proprietário” (em que se percebe o tráfico no sentido de organização criminosa que faça uso de estabelecimentos para o desenvolvimento de atividades).

A justificativa da lei nº 12.015/2009 argumenta pela insuficiência de “repressão aos crimes sexuais” e de “concepções características de época de exercício autoritário de poder” que claramente pendiam para duas interpretações: primeiramente, a dissociação do abuso de mulheres e crianças de forma de alcance social; em segundo, da reescrita para se agregar crimes percebidos como crônicos na sociedade. O caráter urgente na justificativa é nítido no trecho do documento, onde esta lei atenderia a “situações reais de violação da liberdade sexual do indivíduo e do desenvolvimento de sua sexualidade”. É nítida, portanto, a influência que a PESTRAF, a CPMI e os relatórios sobre tráfico de pessoas elaborados por agências governamentais nacionais ou estrangeiras. A ênfase na vulnerabilidade de crianças aos “predadores sexuais”, assim como das mulheres e crianças nos movimentos migratórios está perceptível nos textos dessa lei. O caráter urgente na justificativa

Mais à frente temos o Relatório da Assembleia das Nações Unidas sobre Tráfico de Pessoas (UN A/64/290), em especial, Mulheres e Crianças de 2009 deixa claro que a preocupação central nas Nações Unidas está na identificação, proteção e assistência às vítimas de tráfico. Considera como crítica a observância dos bolsões de pobreza e miséria, espaços territorializados ou não, os quais comportam considerável impacto social nas pessoas em sua vulnerabilidade. A questão de políticas públicas (ou a sua insuficiência) relativas ao emprego, à educação, à renda e moradia denotam que estas poderiam ser diretrizes que reduziriam potencial de vitimização. Há forte correlação entre este estado social de pauperização e desalento para com abuso da vulnerabilidade e aplicação de meios para criminosos ludibriarem para exploração.

Ainda em 2009, o TIP Report (USDD, 2009) desse ano se mostra significativo, na medida em que uma das suas preocupações daquele ano estaria no papel dos pais das vítimas

de tráfico de pessoas, tendo a consideração crianças e adolescentes. Algo a ser salientado neste relatório é a novidade de uma seção na Introdução, cujo objetivo é demonstrar e derrubar os “mitos do tráfico de pessoas” (USDD, 2009, p. 13), dentre eles: 1) a ideia da necessidade de consenso, que na verdade seria sempre viciado na lógica do relatório pois, independentemente das condições sociais a que estejam aportadas na análise, é um consenso frágil; 2) de se diferenciar tráfico de exploração do trabalho pelo histórico da ocupação da vítima, o que seria contraproducente, pois se uma pessoa passa por processo de cooptação, fraude ou coerção para exploração, isso seria tráfico; 3) a ideia de que salário ou renda afasta exploração, pois isso poderia ser uma espécie de artifício para evitar alcance legal. Neste ponto, o TIP Report vai assumindo conotação explicitamente política, pois passa a responder aos críticos que levantam questionamentos acerca dos pressupostos do documento.

Outro documento internacional chama a atenção em 2009. O Global Report on Trafficking in Persons do Escritório das Nações Unidas para as Drogas e o Crime (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC em inglês) de 2009 já demonstra seu caráter política na mensagem em sua capa, a qual o TP como uma “crise de conhecimento”, em que “o mundo está acordando quanto à realidade de uma forma moderna de escravidão” (UNODC, 2009a, p. 6). O relatório de 2009 reforça alguns pontos típicos da retórica do tráfico de pessoas, todavia, dá ênfase à relação entre gênero, cidadania e formas de vitimização. A UNODC robustece a ideia de que “o crime organizado em particular, é tipicamente uma atividade masculina” (UNODC, 2009a, p. 10), o que é problemático em dois momentos: primeiro, constrói noções de virtuosidade e moralidade do gênero, em que mulheres não cometem crimes, mas são apenas vítimas e, em segundo, orienta a lógica do tráfico em que a mulher é o polo passivo sem qualquer capacidade de agência.

Ainda no campo internacional, a 64ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas de março de 2010 aprovou Resolução nº 64/178 (A/RES/64/178) que destaca o incremento da coordenação dos esforços contra o tráfico de pessoas. A resolução ratifica o tráfico como um impedimento ao exercício dos direitos humanos “que coloca um desafio à humanidade requer resposta internacional” (UNITED NATIONS, 2010a, p. 2). Em especial, dá ênfase à questão da desigualdade social como impacto no incremento do tráfico, bem como da necessidade se trabalhar informação à sociedade no reconhecimento do tráfico como problema. Ainda nesta Sessão, a Assembleia das Nações Unidas aprovou a Resolução nº 64/293 que trata de um Plano Global de Ação para o Combate ao Tráfico de Pessoas. O plano define o tráfico de pessoas como um crime hediondo que viola os direitos humanos. Dentre as já conhecidas reafirmações de Convenções e Protocolos, além das medidas de prevenção, proteção e persecução, se

apresenta uma novidade no entendimento da necessidade de ações de desenvolvimento socioeconômico que reduzam a vulnerabilidade das pessoas, a exemplo do desemprego, pobreza, desigualdade, emergências humanitárias, além do fortalecimento de uma cultura de enfrentamento à violência contra mulheres e crianças.

Há de ser considerado que no ano seguinte, mais uma argumentação é posta à prova pelas Nações Unidas. A 65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas realizada em agosto de 2010 aprovou a Resolução nº 65/288 (A/RES/65/288) sobre o relatório do Relator Especial sobre o Tráfico de Pessoas, em especial de mulheres e crianças, aprovado no Conselho de Direitos Humanos em sua resolução 8/12. O relatório volta a construir argumento das relações de exploração de mulheres e meninas na lógica das relações de poder generificadas em dois momentos. Primeiro, a “feminização do entretenimento” e, em segundo, a “indústria do sexo”, ambos articulados como construídos socialmente a partir de “direitos masculinos” e “commodities”. A objetificação dos corpos e sua sexualização remontam à argumentação das convenções internacionais pré Protocolo de Palermo. O documento ratifica que “não há conexão conclusiva entre legalização ou criminalização da prostituição e a existência do tráfico para exploração sexual” (UNITED NATIONS, 2010b, p. 11). Esta afirmação talvez seja a mais significativa e que produz impacto, uma vez que boa parte das legislações produzidas pré e pós Protocolo de Palermo fazem menções diretas ao tráfico para fins de exploração sexual. Inclusive, todas as leis brasileiras associadas ao tráfico sancionadas após o protocolo fazem menção a este fato (até o ano de 2016, em que há mudanças).

É no ano de 2010 que entra em cena um dos órgãos mais significativos na temática do tráfico de pessoas no Brasil: a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), em especial com a publicação do “Relatório Final de Execução do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP), de 2010. O I PNETP, editado pelo Decreto nº 5.948/2006, concebeu os grupos vulneráveis ao tráfico como um grupo composto por pessoas “fragilizadas pela situação de pobreza na qual estão inseridas” (SNJ, 2010, p. 22). É grave, no nosso entendimento que, no argumento, o relatório destaque relativa “ciência” dos riscos do tráfico ao entender “ainda que o preço a se pagar por isso seja a “coisificação” da pessoa, sua transformação em verdadeira mercadoria” (SNJ, 2010, p. 22). Por outro lado, o tráfico teria um “perfil de vítima” idealizado por “pessoas jovens, de baixa renda, pouca escolaridade, sem oportunidade nem perspectiva de melhoria de vida e provenientes de lugares e de regiões pobres” (SNJ, 2010, p. 23).

Um argumento acerca do tráfico é que este seria “um problema de índole social”, em que o termo índole não está claro se relacionado à constituição da sociedade ou relativa ao indivíduo em sua moralidade. O tráfico de pessoas para fins de exploração sexual teria forte

relação com a “desigualdade de gênero na relação de poder entre homens e mulheres” e com o exercício da prostituição, seja no sentido declarado de exploração, seja de atuação consciente do exercício no exterior. São ressaltadas políticas públicas que “proporcionam a redução da vulnerabilidade social e contribuem para a redução dos índices de tráfico de pessoas”, em termos de transferência de renda, acesso à educação e trabalho, bem como políticas direcionadas à setores como agropecuária, agrário-exportador e indústria e comércio, que teriam mais pessoas empobrecidas e vulneráveis, portanto, maior “demanda” por mão de obra barata. Esta, em certa medida, é interpretação do relatório, tendo em vista que não são apresentados dados que indiquem redução da vulnerabilidade, nem correlações dos dados do tráfico para com as vulnerabilidades. Este sentido, portanto, denota orientação tautológica.

Já em 2012, a 67ª Sessão do Assembleia Geral das Nações Unidas de 2012 aprovou a Resolução nº 67/261 (A/67/261). O relatório teve como base análise das cadeias de oferta e demanda, assim como alcance da legislação internacional sobre o tema. Pela primeira vez as Nações Unidas delimitam uma “cadeia produtiva do tráfico de pessoas” situando setores “propícios” à demanda de mão-de-obra barata, a qual incide potencial dinâmica de tráfico: industrial civil, agricultura, manufatureiro de têxteis, mineração, carvoaria e, uma novidade, os serviços domésticos (UNITED NATIONS, 2012, p. 4). Há uma crítica, portanto, ao papel dos Estados quanto à fragilidade de seus instrumentos normativo que desestremam segurança (do trabalho, dos contratos, das atividades produtivas) e reduzam o potencial de aproveitamento das condições sociais das potenciais vítimas de tráfico. Afinal, de acordo com o relatório, a fragilidade instituída tem dois lados, primeiro, condições propícias ao abuso dos traficantes, bem como constituir desejo de migração. Inclusive, o Brasil é citado negativamente, como um dos países em que a fragilidade de leis trabalhistas e de criminalização de trabalho escravo implica altos números de pessoas resgatadas (UNITED NATIONS, 2012, p. 8). Por outro lado, o país é citado em termos positivos pela criação da “lista suja”, que contém empresas e empresários que são citados em processos de trabalho escravo.

Outro documento publicado em 2012 de relevância nacional é o “Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011” da SNJ, que recobra as argumentações usuais, partindo do princípio de que o tráfico deriva do abuso de uma situação de vulnerabilidade que, de um lado, empreende o lado da demanda pela pessoa em migrar em busca de condições melhores de vida e, do outro, do lado da oferta, servindo como elemento fragilizador da pessoa traficada que irá preencher uma lacuna de mão-de-obra demanda.

O relatório pautou-se brevemente à uma crítica de que os então vigentes ao longo de 2012, arts. 231 e 231-A do Código Penal, não poderiam ser interpretados à luz de trabalho

escravo, quiçá de escravidão, tendo em vista a tutela jurídica no art. 149 sobre condição análoga à escravidão (SNJ, 2012b, p. 8-9). Estes arts. 231 e 231-A, portanto, eram associados expressamente ao tráfico para fins de exploração sexual distante de interpretação à luz de escravidão por não vincularem o trabalho na dimensão do sexo, pois o sentido de “escravidão” adotado no art. 149 se delimita por “trabalhos forçados” e “jornada exaustiva” no caput do referido artigo. Como a defesa do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual tem objetivamente propósito de deslocar o trabalho do sexo, se percebe este movimento nos artigos.

Importa notar que o relatório contém uma crítica de que apenas a existência do tráfico para fins de exploração sexual seria insuficiente, demandando legislação que atualizasse conforme Protocolo de Palermo. Ainda que à época, o tráfico fosse crime autônomo, este se correlacionava com outros tipos penais, sobretudo no âmbito da prostituição ou exploração sexual. Neste aspecto, o relatório tece críticas quanto à dificuldade de se criar estatísticas e bancos de dados que permitam comparação interna e internacional (SNJ, 2012b). Uma parte significativa do documento destaca atores estratégicos e variáveis envolvidas – uma dimensão de planejamento não desenvolvida nos documentos analíticos até então e que vai de atores no sistema da justiça criminal, bem como de saúde pública e direitos humanos.

Para a dimensão de um “perfil” da vítima, o relatório da SNJ (2012, p. 23) destaca a PESTRAF (2002), que associavam “a razão entre desigualdade, pobreza e o número de rotas de tráfico de pessoas” em relação à mulheres e crianças, reforçando a ideia de que onde há pobreza, há tráfico, por conta do abuso ampliado da vulnerabilidade, bem como estímulo à mobilidade e facilitação ao recrutamento por traficantes. Por outro lado, este perfil situa que, no Brasil, o tráfico interno se vincula ao trabalho escravo e o tráfico internacional à exploração sexual; além disso o tráfico interno está em menor proporção ao internacional, o que impacta em maior número de mulheres e crianças traficadas; por outro lado, em termos de inquéritos, este aspecto se inverte (SNJ, 2012b, p. 42).

Em 2014 foi publicado o relatório final da “Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar o Tráfico de Pessoas no Brasil, suas causas, consequências e responsáveis no período de 2003 a 2011, compreendido na vigência da Convenção de Palermo”. O relatório aborda conceitos, leis, projetos, ações, casos de tráfico em onze estados, além de análise qualitativa de vinte e nove casos, bem como indiciamentos, recomendações e um parecer final. A CPI coloca como justificativa a PESTRAF (2012), destacando os dados, gravidade e urgência. Manchetes de jornais são destacadas incisivamente como mecanismos de chamar atenção. A CPI concebe o tráfico de pessoas nas seguintes modalidades: exploração sexual, trabalho escravo, retirada de órgãos e adoção clandestina de crianças. O documento procura

ressaltar o tráfico de pessoas com o Estatuto do Tribunal Penal Internacional (1998), em que a escravidão sexual e de prostituição forçada são considerados crimes internacionais contra a humanidade (BRASIL, 2014, p. 17).

Um dos últimos documentos analíticos sobre o tráfico de pessoas produzido pela SNJ é uma série temática de 2015 intitulada “Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas” da SNJ. Os cadernos foram desenvolvidos a partir do Projeto de Cooperação Internacional BRA/11/X63, entre a Secretaria Nacional de Justiça, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime e a Agência Brasileira de Cooperação. O objetivo dos cadernos se propõem a refletir sobre o tráfico de pessoas. Os volumes 1, 2, 4 e 5 são significativos.

O Volume 1, denominado “Conceito e Tipologias de Exploração” tem elementos a serem considerados, a saber. A dignidade da pessoa humana e a liberdade pessoal dos indivíduos são delimitados como os bens jurídicos a serem base de combate ao tráfico de pessoas, uma vez que compõem a égide dos direitos humanos. Não obstante, em vários momentos, o tráfico é denunciado como um crime contra a humanidade. É sabida, em certa medida, e reforçada no documento, a questão da vulnerabilidade e, em alguns casos, da mendicância como parte de análise de pessoas a serem potencialmente vitimadas no âmbito do tráfico. Em especial, é abordada a emergência dos direitos sexuais como direitos humanos como avanço recente na produção teórica sobre o tráfico. Todavia, que podem ser fragilizados na dinâmica jurídica, política, social e institucional quando da rigidez e foco unicamente nos processos de criminalização no tráfico de pessoas por meio da exploração sexual. É, neste ponto, que se verbaliza a indefinição conceitual de exploração sexual, além da falta de padrão normativo que acaba por confundir e desorientar a questão da prostituição voluntária. O gênero, por outro lado, é parte intrínseca da crítica, sobretudo por o tráfico de pessoas para trabalhos forçados ser situado como uma dimensão masculina quando envolve atividades físicas e produtivas.

O volume 2, denominado “Migração e Tráfico de Pessoas”, aborda as relações das pessoas travestis e transexuais com a migração e o tráfico de pessoas – é dado ênfase à questão do exercício da prostituição. Ainda é considerada a negação da autonomia da mulher migrante pelo direito brasileiro, ou seja, como as mesmas não encontram respaldo jurídico para apoio pós vitimização no tráfico. Além disso, há pesquisa sobre como os imigrantes brasileiros no exterior percebem o fenômeno do tráfico, os impactos das políticas locais, os preconceitos, as visões acerca do migrante e sua situação penal e política. Não obstante, a vulnerabilidade, a migração e a prevenção das diversas formas de exploração decorrentes desta dualidade são

concebidas como espectro de crítica, tendo em vista a literatura situar as duas como copartícipes de um processo complexo.

O volume 4, “Tráfico Interno no Brasil”, contém uma série de textos que se orientam na crítica a não violação dos direitos das pessoas traficadas e vulneráveis, em especial primando pela necessidade do desenvolvimento de ações com base nos direitos humanos e promoção da integridade das fronteiras. Há uma crítica, primeiro à falta de políticas públicas e, sem segundo, na existência destas, o tratamento depreciativo e desigual entre as vítimas em situação de tráfico, no sentido de amplitude, alcance e visibilidade de políticas e das próprias vítimas.

O volume 5, “Desafios para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, congrega articular passado, presente e apontar caminhos para o futuro. É abordada a conjuntura da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no tocante ao perfil das vítimas mulheres, bem como construção das redes de tráfico, além de críticas da legislação internacional e interna brasileira. O tráfico de pessoas é orientado como violação de direitos humanos. Isso se destaca na percepção da geração de emprego e práticas estruturais de degradação do trabalho humano como problemas endêmicos que relacionam escravidão, o tráfico de pessoas e a migração com fins criminosos. Portanto, se reforça o discurso de cenários e condições sociais de vulnerabilidade que tencionam ao risco, considerando precarização de trabalho, pobreza, miséria e outras desigualdades socioculturais, políticas e institucionais. Veja a síntese do período no quadro a seguir.

Quadro 7 - O segundo período: dos impactos das CPIs, TIPs Report e reformas legais.

Documento	Ano	Objetivo	Sujeito de justiça	Aporte moralizante	Aporte criminalizante	Impacto
TIP Report	2005	Analisar cenário geral do TP no mundo e classificar países quanto ao enfrentamento	Mulheres e crianças	Tráfico como “guerra”. Vítimas oriundas de países pobres	Tráfico sexual como sinônimo de tráfico. Associa prostituição (legal ou não) ao tráfico	Parabeniza governo brasileiro por campanhas. MJ passa a produzir relatórios
MJ	2005	Analisar cenário de pessoas deportadas por suspeita de associação ao TP em aeroportos internacionais	Mulheres	Associa tráfico à migração de mulheres oriundas de países pobres. Defende ideia de não correlação entre condições sociais, migração e tráfico	Defende dissociar levemente prostituição de tráfico. Destaca que casos identificados têm mais associação com serviços do que	“Denuncia” tática de deportação de mulheres oriundas de países pobres como “meio” de evitar tráfico

				com prostituição		
TIP Report	2007	Defende o termo “escravidão moderna”	Mulheres e crianças	Defende que exploração de trabalho cria penas brandas. Reforça questão da prostituição como parte do processo do TP	Reforça cenário de combate a nível internacional. Parabeniza esforços do governo brasileiro	
Documento justificatório da lei nº 12.015/2009	2009	Delimitar tráfico à luz de normativas internacionais	Mulheres e crianças	Afasta textualmente parte de concepções moralizantes sexuais. Descreve “vulnerabilidade” de mulheres e crianças	Defende insuficiência de “repressão aos crimes sexuais” e aponta maiores penalidades	Alteração de termos que afasta ênfase moralista em mulheres, defende outros bens jurídicos
UN A/64/290	2009	Pontuar identificação, proteção e assistência às vítimas de tráfico	Mulheres e crianças	Associa pobreza, miséria e território ao TP na dinâmica de um abuso de vulnerabilidade	Aponta noção generificada de tráfico: homens para trabalho e serviços, mulheres para prostituição e crianças para atividades domésticas e prostituição	
TIP Report	2009	Ressalta papel da família em evitar o tráfico no contexto social.	Mulheres e crianças	Reforça dinâmicas de pobreza, miséria e vulnerabilidade como instrumentalização de vítimas em determinados territórios. Enfatiza que países pobres são frágeis juridicamente. Relatório passa a trazer “histórias” e “casos”. Assume conotação política explícita	Aponta noção generificada de tráfico e fragilidade jurídica de países pobres	
TIP Report UNODC	2009	Reforça caráter político do TP	Mulheres e crianças	Reforça TP como “escravidão moderna”. Aponta que o TP é crime realizado como “atividade masculina”. Associa violência como exclusividade masculina	Defende mudanças jurídicas na tipificação do crime como meio de combate	Defende incorporação do Protocolo de Palermo
A/RES/64/178	2010	Defende ideia do tráfico como impedimento ao exercício dos direitos humanos	Mulheres e crianças	Ênfase à questão da desigualdade social como impacto no incremento do tráfico. Desloca responsabilidade para países que “fornecem” as pessoas vítimas do tráfico	Propõe Plano Global de Ação para o Combate ao Tráfico de Pessoas	
A/RES/65/288	2010	Destaca TP e crimes sexuais	Mulheres e meninas	Objetificação dos corpos e sua sexualização na argumentação de exploração de mulheres. Afirma que não há conexão conclusiva entre legalização ou criminalização da prostituição e a existência do tráfico para exploração sexual		
Relatório PNETP I	2010	Analisa PNETP	I	“Perfil de vítima” idealizado por “pessoas jovens, de baixa renda, pouca escolaridade, sem oportunidade nem perspectiva de melhoria de vida e provenientes de lugares e de regiões pobres”. Denota TP como problema de índole social. Associa TP à prostituição. Por isso		

				sustenta necessidade de políticas públicas de redução da vulnerabilidade	
A/67/261		2012	Análise das cadeias de oferta e demanda do TP	Setores “propícios” à demanda de mão-de-obra barata como alvos do TP	“Denuncia” países que têm fragilidade em instrumentos normativos que desestrutem segurança
Relatório SNJ	TP	2012	Caracteriza as dinâmicas de TP no Brasil a partir de dimensões quali-quantitativas	Perfil diferenciado pela ênfase no gênero e tipo de tráfico	Tráfico deriva do abuso de uma situação de vulnerabilidade. Delimitação jurídica do TP para fins de exploração sexual tem objetivamente propósito de deslocar o trabalho do sexo
CPI		2014	Análise de casos e produção de dados sobre TP	Diferencia tipos de TP referente ao gênero, delimita concepções de pobreza e miséria para território e gênese do TP.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.3 O terceiro período: dos meandros da lei nº 13.344/2016 em diante

A lei nº 13.334/2016 foi originada pelo Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº 7.370 de 2014 de autoria do deputado Arnaldo Jordy. No mesmo ano foi instalada uma comissão especial para analisar e proferir o parecer a ser votado e posteriormente ser encaminhado ao Congresso Nacional. Este PLS atuaria de forma ampliada, construindo bases conceituais, diretrizes e princípios para o desenvolvimento de ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas articulando ao Protocolo de Palermo em suas bases de prevenção, proteção e persecução (este último com alterações significativas no Código Penal).

Um dos Projetos de Lei (PL) pensados ao PLS 7.370/2014 foi o PL nº 6.934/2013, oriundo de recomendação da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar o Tráfico de Pessoas no Brasil, suas causas, consequências e responsáveis no período de 2003 a 2011, que enfatizava a fragilidade da legislação brasileira quando às formas de tráfico e foco na exploração sexual, a imprecisão conceitual normativa sobre tráfico e exploração, bem como a confusão com a prostituição e do abuso da vulnerabilidade. O PLS incorpora uma clara dimensão de Direito Penal, ainda que oriente diretrizes ampliadas para políticas – isso é

percebido nas adjetivações do tráfico como crime “monstruoso” desenvolvido por “quadrilhas organizadas” (SENADO FEDERAL, 2013, p. 8).

Uma das críticas já delimitadas em estudos anteriores¹⁰², que implicam olhares estratificados que desmistifiquem a vítima associada à alcunhas específicas redutoras, a comissão destaca que o PLS 7.370/2014 traz dispositivo que majoram penas atreladas ao motivo de preconceito de cor, raça, gênero, etnia, religião origem ou orientação sexual, bem como a vítima ser menor de dezoito anos, gestante, idosa, indígena ou portadora de deficiência física ou mental.

Em termos de mecanismos investigativos, o PLS aponta para a incorporação da tecnologia como elemento estratégico de combate. As concessionárias de telefonia móvel ou fixa e dos provedores de internet teriam obrigações de dispor registros de identificação dos números ou dados de endereçamento eletrônico da conexão, de forma a permitir rastreamento dos grupos, das redes e dos agentes criminosos. Neste ponto, é inevitável ressaltar que parte da literatura orienta interpretação de que o tráfico estaria se especializando a partir das novas tecnologias de comunicação e informação, agilizando suas formas de atuação, articulação e organização. Portanto, o PLS tem por base uma “contra estratégia” em que a tecnologia, antes meio do criminoso, agora “serviria” ao combate do crime de tráfico.

Outro PL apensado ao PLS 7.370/2014 foi o PL nº 2.845/2003, que institui o Sistema Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o qual prevê um sistema de cooperação técnico-jurídico operacional entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, permitindo acordo, convênios, ajustes, termos de parceria e demais formas de atuação conjunta, bem como medidas de prevenção e disposições jurídico-administrativas. Um detalhe complicado deste PL envolveu forte associação do tráfico com exploração sexual, divergindo, portanto, do PL nº 6.934/2013, mais abrangente e menos associado. Em paralelo ao PL nº 6.934/2013, este projeto tem semelhanças quanto à criminalização, todavia, aborda punições por intermédio de multas às empresas no caso de tráfico para fins de trabalho escravo.

Já o terceiro PL apensado ao PLS 7.370/2014 foi o PL nº 7.597/2014, que tem como objetivo desenvolver campanhas abrangentes sobre o tráfico de pessoas, dentre elas, o “Coração Azul”, evocando a sociedade a combater, conjuntamente às autoridades estatais, o tráfico de pessoas.

No plano internacional, em 2016, o TIP Report Global das Nações Unidas desse ano pontua que o Brasil tem predominância do tráfico de pessoas para fins de exploração de trabalho

¹⁰² Ver Blanchette, 2005; Mohanty, 2003a; Bernstein, 2018.

forçado e que o aspecto mais dificultoso é delimitar as formas como as pessoas nesta situação são de fato exploradas, tendo em vista os contornos legais brasileiros e produção de dados. Em termos de tráfico externo, as vítimas brasileiras, em especial, mulheres, teriam a exploração sexual como principal parte. Há certa expectativa do relatório global para com a mudança legislativa derivada em 2016 e que pode trazer relativa homogeneidade dos dados na região da América Latina. Neste ponto, ao passo em que se tenham no Brasil números significativos de abertura de processos e investigações, há um descompasso para com baixo número de condenações.

Em 2017, a vulnerabilidade entra em jogo na dinâmica internacional. A 72ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas de julho de 2017 aprovou o relatório do Relator Especial sobre o Tráfico de Pessoas (A/72/164) e a promoção e proteção de direitos humanos. Este relatório versava acerca do comércio e exploração sexual de crianças, com relativo foco nas questões de vulnerabilidade. Esta é apresentada como associada à uma dimensão de crise, dando a entender que seu abuso evoca lógicas diferentes das até então situadas em relatórios, notadamente, o sentido voluntário e o desejo de melhores condições de vida na dinâmica de pauperização que reduziria capacidade de agência. Neste relatório, a vulnerabilidade é situada como próxima ao sentido de rompante, o que nos orienta à outra lógica: doravante a dinâmica de redução de agência, a qual se apresenta coagida pelo abuso da vulnerabilidade, a qual, em sentido de urgência do contexto social que exige posição rápida, constrói uma diferente capacidade de agência da vítima – é possível perceber neste ponto que a agência retorna, todavia, apenas para explicar a urgência e rapidez da tomada de decisão.

A crise emerge ações – é neste sentido que a agência é compreendida – as quais são deslocadas para uma dinâmica em que cenários de descumprimento se apresentam. O relatório pontua que “crises levam à impunidade, à quebra da Lei e ordem, além de ampliar formas de exploração” (UNITED NATIONS, 2017, p. 26). Portanto, a crise se associa à dinâmica de voluntariedade da agência em busca de melhores condições de vida, entretanto, se diferencia desta. É, a partir desta conjugação, que se tem um complexo processo de agudiza as vulnerabilidades para aproveitamento das crises, em que a questão migratória aparece em dois mecanismos, primeiro como motor de busca de melhores oportunidades e como parte da fuga das crises – nos casos dos que permanecem, a ênfase recai na discriminação que exploraria as crianças em território interno.

Dois anos depois, as Nações Unidas voltam a questionar os impactos das políticas pensadas na vulnerabilidade em termos de mudanças concretas. A 41ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas de março de 2019 aprovou o relatório do Relator Especial

sobre o Tráfico de Pessoas (A/HRC/41/46). Este relatório aborda que qualquer política nesta temática deve abordar a dimensão da inclusão social, considerando os impactos socioeconômicos e político-institucionais que o tráfico, entendido enquanto violação dos direitos humanos, pode causar em várias esferas da vida de uma pessoa e de uma sociedade. A base desta articulação, seria compreender que a dimensão das vulnerabilidades, além de fragilizar a capacidade de agência das pessoas, acaba por desvincular as mesmas da sociedade e isola-las. A inclusão social é entendida como “total e permanente restauração de todos os direitos que tenham sido violados antes e durante o ciclo do tráfico” (UNITED NATIONS, 2019, p. 4). Este é um aspecto importante não ressaltado em documentos posteriores das Nações Unidas, ou seja, já acontecem violações de direitos antes da existência do tráfico (seja em termos econômicos, sociais, políticos, institucionais, jurídicos, migratórios ou de conflitos internos).

Ainda em 2019 as Nações Unidas debatem tráfico de pessoas à luz dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). A 72ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas de janeiro de 2019 aprovou a Resolução nº 146 (A/73/146) sobre Tráfico de Mulheres e Meninas na qual se discute o tráfico enquanto perspectiva internacional de combate mediante políticas no contexto dos ODS, bem como demais ações nestas propostas. A assembleia delimitou a necessidade de trinta orientações abrangentes que vão desde cumprimento dos acordos internacionais e desenvolvimento de ações para integração de leis domésticas aos preceitos das leis internacionais com base nos direitos humanos bem como do respeito às convenções internacionais que alcancem os propostos na melhoria das condições de vida das pessoas e igualdade. Também são delimitados que a coordenação de políticas, internas e internacionais deve pautar o sistema programático de combate ao tráfico coadunado com alcance de desenvolvimento socioeconômico e ampliação de direitos. Em especial, o combate à miséria, a pobreza, o acesso à emprego, tecnologia e perspectivas de vida, igualmente devem ser parte desse processo, em que a não discriminação seja elemento orientador.

Em 2020, a vulnerabilidade volta a ser base de críticas nas Nações Unidas. A 44ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas de abril de 2020 aprovou o relatório do Relator Especial sobre o Tráfico de Pessoas (A/HRC/44/45). Este relatório versava acerca da promoção de diversas formas de direitos em sentido do direito ao desenvolvimento. O relatório destaca a permanente confusão em que políticas públicas de combate ao tráfico continuam desenvolvendo ações distantes das perspectivas de desenvolvimento ou melhora das condições vida das pessoas, ao mesmo tempo em que delimitam o tráfico como uma questão migratória em parte expressiva das vezes. A vulnerabilidade é instrumentalizada como mecanismos

enfático da urgência e até mesmo orientação das “fontes” de pessoas traficadas. Essa questão não é abordada de forma explícita no documento, no sentido de que as Nações Unidas não “culpabilizariam” países pobres como “exportadores” de pessoas a serem possivelmente traficadas. Por outro lado, essa “acusação” de instrumentalização da vulnerabilidade deixa, ao menos, uma relativa orientação de crítica. De certa forma, não existiriam políticas com centralidade na vítima, de maneira que a mesma pudesse se recuperar plenamente do alcance do tráfico. Esse sentido é criticado na assistência provida, em que esta não se volta às necessidades das vítimas, mas se orienta estritamente em termos de persecução em boa parte dos casos, o que implicaria na existência da revitimização. Um dos aspectos que o documento situa é a necessidade de mover compreensões de vitimização para agência na dinâmica das vítimas do tráfico, sobretudo com foco generificado e etário, em que o amparo e assistência devem ser ampliadas, garantidas e desvinculadas com o objetivo para além do mero resgate da vítima, alcançando sua recuperação e autonomia. Este é um posicionamento relativamente novo das Nações Unidas, uma vez que boa parte das políticas empregadas distantes do Protocolo de Palermo partem dessa dimensão de resgate das vítimas, quando não dos discursos que enfatizam este processo.

Em 2021, as Nações Unidas aprovam na 47ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas de março de 2021 o relatório do Relator Especial sobre o Tráfico de Pessoas (A/HRC/47/34). Este relatório versava acerca da aplicação do princípio da não-punição definido no art. 38, item 1¹⁰³, alínea c, que o delimita como um princípio geral de não revitimização. A priori, este princípio trata da impossibilidade de prisão, imputação ou persecução penal derivado de ilegalidade associada à entrada ou permanência nos países de trânsito e destino bem como possível envolvimento com atividades ilegais em que estas sejam extensão das atividades praticadas enquanto pessoa traficada. Este princípio está previsto nas Diretrizes Gerais e Princípios Recomendados para Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas¹⁰⁴. O princípio da não-punição implica uma série de obrigações legais na construção de políticas claras para com persecução e assistência com base nos direitos humanos. Primeiramente, a fronteira, boa parte com políticas de fechamento ou deportação envolvem mecanismos contrários ao princípio. No tocante à assistência, vincular o direito com participação no processo penal aponta para constrangimento e revitimização. Em terceiro, na visão da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, o princípio da não-punição é parte de estratégia de

¹⁰³ Ver Decreto 19.841 de 1945, que promulga a Carta das Nações Unidas e a referida Corte.

¹⁰⁴ Ver documento “Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking” (E/2002/68/Add.1).

combate ao tráfico, tendo em vista que, grupos e redes de criminosos, ao saber da não aplicação do princípio, pressupõem uma insegurança da vítima em denunciar ou fazer parte do processo de colaboração por conta de assistência incipiente.

O último documento quantitativo do então Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) foi lançado em 2021. O “Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: dados 2017 a 2020” traz um apanhado resumido de cenários e contextos do desenvolvimento do tráfico de pessoas. Situa a vulnerabilidade e dinâmicas migratórias como fatores que implicam alcance. O relatório brasileiro parte da compreensão de que “as desigualdades estruturais vivenciadas em função da raça, gênero ou classe social, geram situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas” que podem compor “substrato para a aceitação de propostas abusivas” (MJSP, 2021, p. 12). O tráfico de pessoas teria um contorno generificado, no qual mulheres e meninas seriam as mais visadas como potenciais vítimas e que esta conjuntura decorre de construção discriminatória de gênero com base em uma estrutura patriarcal que articularia limitações ao “desenvolvimento de suas potencialidades em distintos âmbitos sociais” (MJSP, 2021, p. 13).

Neste aspecto, o relatório apresenta argumentação abrangente acerca das dinâmicas negativas que reduzem a capacidade de agência e escolha das mulheres – o documento trata, por exemplo, do papel do cuidado realizado pelas mulheres e responsabilização do ambiente doméstico, em que ambos produziram impactos no desenvolvimento de estudos e qualificação para o mercado de trabalho. Em seguida, destaca dados que demonstram subocupações em empregos por mulheres, implicando em renda e oportunidades menores. Há também a interpretação de que “naturalização da divisão sexual do trabalho pode dificultar a visualização de relações trabalhistas abusivas e exploratórias” (MJSP, 2021, p. 14). Estes contornos se associam, afirma o relatório, em uma “objetificação da vida das mulheres” que permeia a naturalização da violência expressa no tráfico, mediante abuso e controle de corpos de mulheres, delimitando o tráfico como uma “grave forma de violência de gênero” (MJSP, 2021, p. 14).

É nítido, portanto, que a argumentação do Ministério da Justiça e Segurança Pública a partir da delimitação do tráfico de pessoas se orienta em uma primazia feminina para afirmar que estas são o foco deste crime. Aparentemente, a vítima do tráfico é feminina e sinônimo de qualquer modalidade de tráfico. Portanto, o gênero pode ser interpretado à luz de dois movimentos: primeiramente, para afirmar gravidade do crime de tráfico, apelando à vitimização (em que o contexto de vulnerabilidade das mulheres é evocado a manifestar-se); em segundo, produzir uma dimensão moral de urgência, pois trata-se do abuso de corpos de meninas e

mulheres. Por fim, ainda que seja pontuado o tráfico como “violência de gênero”, este é limitado como sinônimo de “mulher”.

Há uma argumentação relativamente curiosa do relatório, pois pondera que uma das dimensões que norteariam a “oferta” das pessoas no tráfico, estaria na quebra dos vínculos e na “modernidade líquida”, em que seres humanos passariam por uma obsolescência do mercado, que os tornaria “redundantes”, deslocando-os às condições de miserabilidade e pobreza – e estas seriam as “circunstâncias do tráfico”. Ora, é um argumento minimamente curioso, pois desvincula-se completamente da materialidade das relações sociais e para com o Estado, afinal, a “descartabilidade” de pessoas não é atribuição exclusiva das relações de mercado, tendo em vista que dinâmicas de pobreza e miséria não são produtos efêmeros, mas consolidados estrutural e historicamente em dada sociedade, portanto, parte dos cenários de exclusão social em que o próprio Estado e a sociedade fazem parte e operam.

Nesta dinâmica, faz sentido quando o relatório afirma a coação e engano da vítima, bem como uso da violência como necessários, pois as condições reduzidas de agência já seriam “suficientemente” capazes de produzir inclinação às “ofertas” do tráfico. Assim, percebe-se que os argumentos do relatório são flutuantes em coerência, ainda mais que, se antes se deslocaria Estado e sociedade, em seguida se pontua que “pobreza e o desemprego estão entre os fatores de vulnerabilidade vinculados ao tráfico de pessoas”, orientando-se como “fator para a exploração dessas pessoas” (MJSP, 2021, p. 14), ou seja, que existiria dinâmicas entre condições de vida e incidência do tráfico de forma inversa.

O argumento acerca da migração é exemplar dessa flutuação de coerência: “importante parte do atual contingente de migrantes é composta por pessoas consideradas ‘supérfluas’, como nomeadas por [Robert] Kurz¹⁰⁵, que não se integram no mercado de trabalho nas regiões onde se concentra a produção econômica”. Por um lado, evidencia a questão socioeconômica conjuntural, ao mesmo tempo em que renega a capacidade de escolha das pessoas e aglutina a interpretação migratória como de necessidade.

Há um “perfil da vítima”, em que desemprego e pobreza orientam a vulnerabilidade de uma possível vítima e que haveria necessidade de desmistificar a noção do engano, mas que a necessidade implicou uma tomada de decisão à uma oferta percebida como abusiva. Este é um argumento interessante levantado, pois permite considerar que a pessoa não é aquela vítima totalmente enganada, mas que sabe da existência de uma proposta “favorável demais” – por

¹⁰⁵ Referência ao trabalho KURZ, Robert. Barbárie, migração e guerras de ordenamento mundial. In: Serviço Pastoral dos Migrantes. (Org.) Travessias na desordem global — Fórum Social das Migrações. São Paulo: Paulinas. 2005.

outro lado, isso poderia levar à questão do consentimento, pois a vítima teria ciência do fato, contudo, como o consentimento não se aplica à lei referente ao tráfico, este aspecto em termos criminais é desconsiderado.

Um aspecto salientado no relatório é que, a depender do órgão que trabalhe com a temática, a incidência de crimes de vítimas se altera. Enquanto que a Polícia Federal e os Núcleos e Postos de Atendimento apontam mais homens e casos de trabalho em condições análogas à escravidão, a Defensoria Pública da União destaca números relativamente próximos de vitimização de homens (54%) e mulheres (43,6%), mas preponderância de mulheres para o tráfico internacional. Não obstante, em termos de denúncias, a inflexão se apresenta: do total de 338 denúncias recebidas pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) pelo Ligue 180 entre 2017-2019, 237 (61%) são referentes à exploração sexual e 121 (31%) a condições análogas à escravidão (MJSP, 2021, p. 35-42).

O relatório aponta que em termos de aliciamento, a violência direta não é parte do instrumento utilizado por criminosos para aliciar as vítimas (em quase 85% dos casos não envolveria violência física). Como destacado em documentos das Nações Unidas e do Departamento de Estado Norte-Americano, as formas de aliciamento se refinaram a partir do uso de tecnologias de comunicação e redes sociais. Ao mesmo tempo, este aliciamento envolve relações de confiança, seja por pessoas próximas, parentes ou construção de proximidade entre vítima e agente criminoso.

A noção da estrutura em que opera o tráfico é permeada pela isolamento ou pulverização, quando não em formas reduzidas de grupos que podem ter relações com estruturas maiores. Todavia, o documento situa que “o tráfico internacional demanda outro nível de organização”, enquanto que no tráfico interno não existiria “grau de requinte no argumento para o convencimento, nem estratégia refinada para se consumir a exploração” (MJSP, 2021, p. 47-48). Esta questão da “organização” é apresentada mais à frente via teorização no documento sobre o contexto em que mais mulheres passaram a ser condenadas como agentes criminosas no tráfico internacional, “o que levaria à hipótese de que possíveis vítimas do tráfico ascenderam a um novo rol dentro da organização criminoso” (MJSP, 2021, p. 63).

Em outra frente, o relatório segue a argumentação já apresentada em outros documentos do governo brasileiro, bem como internacionais, a de que “a relação de abuso se dilui em contextos de extrema precariedade e pobreza” (MJSP, 2021, p. 48). Entretanto, há uma ressalva, pois, ainda que esta violência física iminente não se manifeste taxativamente, o relatório pontua que “prevaleceria nesses casos o abuso da posição de vulnerabilidade”, pois “o trabalhador não

é enganado totalmente, ele necessita daquele trabalho, ainda que tenha que aceitar condições degradantes” (MJSP, 2021, p. 55).

O relatório afirma que a Lei nº 13.344/2016 foi capaz de, por incorporação da definição do art. 3º do Protocolo de Palermo, ampliar as formas de tráfico de pessoas (até então reduzidas à exploração sexual), ainda que a questão da finalidade seja pouco definida para dar abertura às dimensões territoriais e sociais dos que ratificaram o Protocolo. Nesta seara, dentre as delimitações descritas na lei, “as principais formas de exploração relativas ao tráfico de pessoas encontradas no Brasil são o trabalho em condições análogas à escravidão e a exploração sexual” (MJSP, 2021, p. 52).

O tráfico para fins de exploração sexual tem um contexto “à parte”, pois esta modalidade apresentaria contorno “mais sofisticado quando comparado à finalidade de trabalho escravo” (MJSP, 2021, p. 56), pois envolveria questões de vulnerabilidade socioeconômica, exercício prévio da prostituição, desejo migratório dentre outros fatores. Inclusive, em termos tecnológicos existiria diferença para com as vítimas do tráfico para trabalhos forçados, em que estas não necessitariam ser aliciadas com maior grau de sofisticação. Veja o quadro síntese a seguir.

Quadro 8 - O terceiro período: dos meandros da lei nº 13.344/2016 em diante.

Documento	Ano	Objetivo	Sujeito de justiça	Aporte moralizante	Aporte criminalizante	Impacto
TIP Report UNODC	2016	Destacar novas formas de TP	Não delimita	Diferencia tipos de tráfico por gênero	Defende necessidade de delimitar identificação jurídica dos casos de TP	Parabeniza Brasil e países da América Latina por instrumentos legais
A/72/164	2017	Analisa comércio e exploração sexual de crianças	Crianças	Vulnerabilidade e social e familiar como situações de crise	Crises como oportunidade de rever instrumentos para maior penalização e tipificação	Destaca a vulnerabilidade e como motor do TP
A/HRC/41/46	2019	Propõe políticas públicas de combate ao tráfico de pessoas	Mulheres e crianças	Vulnerabilidade e social e familiar como situações de crise. Associa com violação de direitos, em especial de países pobres	Tráfico como violação de DH e que demanda medidas duras	Enfatiza que qualquer política nesta temática deve abordar a dimensão da inclusão social

A/73/146	2019	Propõe políticas públicas de combate ao tráfico de pessoas no contexto dos ODS	Mulheres e crianças	Vulnerabilidade social e familiar como situações de crise. Associa violações com ODS	Políticas públicas devem considerar o contexto dos ODS	Defende a proposta de que coordenação de políticas, internas e internacionais deve pautar o sistema programático de combate ao tráfico
A/HRC/44/45	2020	Defende promoção de diversas formas de direitos em sentido do direito ao desenvolvimento	Mulheres e crianças	Vulnerabilidade e social e familiar como situações de crise. Há crítica quando a noção de “resgate” das vítimas. Defende noção enfraquecida de autonomia. Há ênfase na “culpa” de países empobrecidos	Vulnerabilidade é instrumentalizada como mecanismo enfático da urgência	“Denúncia” políticas públicas de melhoria social coabitando com as de controle migratório
A/HRC/47/34	2021	Defende a aplicação do princípio da não-punição	Não delimita		Reorienta obrigações legais na construção de políticas claras para com persecução e assistência com base nos direitos humanos	Defende que as políticas públicas devem obedecer a princípios de não-revitimização
Relatório TP MJSP	2021	Analisa cenários e contextos do TP no Brasil	Mulheres e meninas	Vulnerabilidade e migrações como impactantes no TP. As desigualdades sociais <i>geram</i> condições para o TP, com foco por gênero feminino. Não é destaque o mesmo processo em homens	Primazia feminina para afirmar que estas são o foco deste crime. A vítima do tráfico é feminina e qualquer modalidade de tráfico. Defende que a exploração sexual tem um contexto “à parte” de refinamento do crime	Analisa que a depender do órgão que trabalhar com a temática, a incidência de crimes de vítimas se altera

Fonte: elaborado pelo autor.

6 OS PROGRAMAS GERAIS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

Em relação ao tráfico de pessoas no Brasil, as normativas específicas de atuação de órgãos nacionais surgem com maior intensidade a partir de 2012. Antes deste período, as normativas eram generalistas, associadas ao sentido criminal, de reforço em estratégias de investigação. A partir de 2012, tendo em vista os relatórios de Comissões Parlamentares de Inquérito, relatórios internacionais do Alto Comissariado de Direitos Humanos, parcerias institucionais com diversos órgãos e impactos das avaliações dos I e II PNETP, há, em parte, redirecionamento das normativas gerais para uma proposta além de base criminal.

Este é um fato importante, considerando o relativo protagonismo da então Secretaria Nacional de Justiça (2012) em liderar um processo de criação de termos referenciais para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, a priori, de baixo para cima. Todavia, ainda que com a existência das normativas, percebe-se um processo descoordenado no que poderíamos pontuar como “ação direta”, ou seja, como que os instrumentos de combate ao tráfico, notadamente, Polícias, Núcleos, Postos e Comitês Estaduais empreenderiam recursos, pessoas e institucionalizariam planos locais. Como será demonstrado, a incipiência federal, que reivindicou para si a coordenação de políticas, acaba por desorientar o processo. Ainda assim, este é um reflexo histórico do combate ao tráfico de pessoas no Brasil.

O primeiro documento a ser destacado é o “Guia de Referência Para a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil” elaborado pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) em 2012 foi uma publicação produzida com auxílio da União Europeia por intermédio do International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). O documento divide-se em quatro capítulos (migrações, tráfico de pessoas, tráfico de pessoas no Brasil e enfrentamento do tráfico de pessoas). O objetivo do documento é orientar Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados em operação no Brasil.

O Guia ressalta a necessidade da exploração delimitada no art. 3º do Protocolo de Palermo. Todavia, à época deste Guia, os arts. 231 e 231-A derivados da redação da Lei nº 12.015/2009 não continham a escrita inspirada no Protocolo de Palermo e a exploração em ambos os artigos eram associados à prostituição ou outra forma de exploração sexual. O Guia também ressalta o tráfico como “uma das modalidades de crime organizado transnacional” (SNJ, 2012a, p. 43) e reforça que o combate implica esta interpretação associando grupos, redes e atores em diálogo internacional. A vulnerabilidade também era destacada como parte inerente do processo do tráfico, sobretudo, associado à fraude. O abuso da vulnerabilidade é delimitado

como um meio do tráfico de pessoas, entretanto, o Inciso IV tanto do art. 231 quanto do 231-A destacam como meios “emprego de violência, grave ameaça ou fraude”, o que restringe associar abuso de vulnerabilidade. Portanto, o enfrentamento ao tráfico à época do Guia não continha elementos claros para a ação pois, por um lado, segue a interpretação de atos, meios e intencionalidade de exploração quando o ordenamento não contém associação.

Dois aspectos precisam ser ressaltados. O primeiro é que o Guia pondera sobre pessoas sujeitas ao tráfico para fins de exploração no serviço doméstico, uma categoria relativamente pouco trabalhada nos documentos sobre tráfico no Brasil. Todavia, neste caso, como o próprio guia dá a entender, o ordenamento aplicado não seria vinculado aos arts. 231 e 231-A, mas ao 149 (vigente à época) sobre condições análogas à escravidão. Não obstante, o Guia trata das outras modalidades previstas de tráfico no Protocolo de Palermo, quando, à época de 2012, os instrumentos jurídicos não se orientavam por estas modalidades.

O segundo, documento afirma que: 1) o exercício da prostituição ocorre quando não há terceiros se aproveitando e; 2) a exploração da prostituição se configura quando alguém se aproveita do exercício. A questão é que os arts. 231 e 231-A derivados da redação da Lei nº 12.015/2009 não afirmam esta separação para com o tráfico, pois apontam que este ocorre associado ao exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual. Portanto, uma fragilidade interpretativa no lapso entre a reforma de 2009 e o Guia de 2012, que coloca um poder discricionário das autoridades, por situar uma dinâmica entre tráfico ou prostituição, a depender dos contextos que impactem na decisão da autoridade.

Ainda que a dimensão de formulação de políticas públicas não seja o foco de um Guia de Enfrentamento ao tráfico direcionado aos Núcleos em si, a questão objetiva é que não se combateria o tráfico sem permear ações com vistas à redução da vulnerabilidade. Por outro lado, pouco é comentado em como articular encaminhamentos das vítimas às políticas públicas para além do “resgate da vítima”, ou seja, às políticas que romperiam parte da estrutura que vincularia a vítima do tráfico ao criminoso. Desta forma, as políticas estão restritivas à remediação, sem caráter proativo, na medida em que não visualizam possíveis retornos, bem como atuarem preventivamente com alcance nas vulnerabilidades que produziriam as dinâmicas do tráfico. Assim, permanece a orientação de que as vulnerabilidades são posteriores ao tráfico, potencializadas por uma demanda que vulnerabilizaria um estado de coisas.

O segundo documento é o “Guia de Atuação no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil” da SNJ de 2013, que orientava a criação de núcleos e postos (diferentemente do Guia de 2012, que orientava conceitualmente). Este Guia teve como base o Projeto Itineris: “Proteção dos direitos dos migrantes contra a exploração, do Brasil para Estados-Membros da União

Europeia”. Três grandes temas balizaram o documento: 1) Aumento do conhecimento sobre tráfico de pessoas; 2) Pesquisa sobre lacunas e necessidades no âmbito da Rede de Núcleos e Postos e publicação do Guia de Atuação no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil; 3) Formação de Redes locais de multiplicadores para disseminação de conhecimento sobre tráfico de pessoas. Assim, a diferença entre os Guias da SNJ de 2012 e 2013 é que o primeiro ditou as bases de atuação dos núcleos e postos já criados, enquanto que o segundo ditou as bases para a criação dos mesmos. Parece um contrassenso ter-se primeiro as regras de atuação de instituições antes dos limites impetrados de regulação de sua criação. Todavia, esta foi a tônica do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: uma forma premeditada de ação já se premeditava antes conceitual e normativa antes de regras institucionais associadas.

É mister salientar que o documento sequer faz uma ponderação (nem o Guia de 2012) acerca da existência de uma PNET de 2006, com seu I PNETP em 2008, cujas diretrizes de atuação viriam apenas em 2012 e 2013, em um descompasso onde a PNET e I PNETP seriam regidos pela Lei nº 11.106/2005, enquanto que o II PNETP pela Lei nº 12.015/2009. As mudanças trazidas pelos dois ordenados eram significativas, não apenas do ponto de vista criminológico (rompendo com determinados termos), jurídico (pelos bens tutelados), sociológicos e políticos (por diferenciar tráfico interno e internacional, ainda que restringindo à prostituição e exploração sexual).

Como entendem Bitencourt (2022) e Capez (2022), as disposições do ordenamento jurídico não servem como diretrizes apenas ao restrito cumprimento de normas legais, bem como permeiam bases para a elaboração de políticas públicas que viriam a se contrapor aos mecanismos que, de certo modo, influenciariam as dinâmicas de criação dos delitos tipificados, em especial, quando se trata de normais de caráter penal¹⁰⁶. Schalager (1999) pondera que, os dispositivos normativos que incidem em dinâmicas sociais exigem do Poder Público determinado tipo de ação, sendo capazes de incitar discussões e pressões sociais de resolubilidade por intermédio das políticas públicas. É o que, de certo modo, foi construído pela promulgação da PNET e dos PNETP subsequentes, em que se imporia reação social de reivindicação por políticas, em que estas refletiriam a carga criminal e de reação penal (e não necessariamente com políticas ampliadas).

Diferentemente do Guia de 2012, que tinha percepções de meninas e mulheres como potenciais vítimas do tráfico (com forte ênfase na delimitação sexual), o Guia de 2013 também indica uma “virada” ao sustentar um amplo grupo de pessoas potencialmente vitimizadas, a

¹⁰⁶ SCHALAGER, Edella. A comparison of frameworks, theories, and models of policy process. In: Sabatier, P. (Ed.). Theories of the policy process. Boulder, CO: Westview Press, 1999, p.293-320.

saber “adolescentes, mulheres jovens e adultas, crianças, homens jovens e adultos, profissionais do sexo, transexuais, travestis, indígenas e outros grupos em situação de vulnerabilidade como as comunidades localizadas em fronteiras” (SNJ, 2013a, p. 111). Por este aspecto “generalista” de vítimas, há de ser percebido que a generificação é “neutra” – pela primeira vez, um documento orientador de combate ao tráfico de pessoas no Brasil não delimita um “perfil” de vítima traficada a ser atendida por políticas públicas. De fato, condiz com o inciso VI do art. 3º, do Decreto nº 5.948/2006, que regula a PNET e dispõe como princípio a “transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas”. A diferença é que entre a PNET e I e II PNETP, estava nítido um foco em mulheres, migração feminina e prostituição – uma clara generificação que situava a mulher como agente catalisador do tráfico. Por outro lado, é claro que não há neutralidade no termo “generificação neutra” utilizado acima, pois como os Guias de 2012 e 2013 têm com base políticas públicas que se distancia da dimensão criminal, não há sentido em evocar a mulher (ou menina) para legitimar a necessidade das ações do Estado.

O terceiro documento é o “Guia de Formação de Formadores para a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil” da SNJ de 2013 foi mais um documento produzido em cooperação com o International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Este Guia de formação em como base estruturar apoio e prover capacitação dos atuantes na rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas. A ideia sobressalente no Guia de formação é uma Educação em Direitos Humanos com o objetivo de “afirmar princípios e valores fundamentais que sustentam todo edifício de uma sociedade que se quer justa, democrática e plural, em contraposição à manutenção das desigualdades, preconceitos e vulnerabilidades que persistem na sociedade brasileira” (SNJ, 2013b, 15). Uma das dinâmicas de aprendizado dispostas estaria em “tomar uma posição” acerca de afirmações pertinentes ao tráfico de pessoas, considerando a “reflexão sobre conceitos polêmicos” (SNJ, 2013b, 46).

O quarto documento, criado em 2014 pelo Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, é o “Diálogos da Cidadania – Tráfico de Pessoas: conhecer para se proteger”, que se trata de uma cartilha com “informações e alertas destinados à orientação e esclarecimentos sobre o tráfico de pessoas e as formas de evitá-lo” (MPF, 2014, p. 7). A cartilha do MPF caracteriza uma dimensão generificada do tráfico de modo indireto, pois, por um lado, aponta “mulheres, crianças e adolescentes, homens e travestis” como pessoas em situação de tráfico, embora “mulheres são maioria no universo das pessoas traficada” (MPF, 2014, p. 16). Esta dimensão generificada é associada com a lógica da pobreza, miséria e desamparo social, em que claramente se percebe maior grau de

vulnerabilidade das mulheres, como baixo nível de escolaridade e baixa renda familiar, filhos, violência familiar ou externa – não obstante o fato de que certas profissões seriam mais propensas a atrair vítimas a serem traficadas (e estas profissões geralmente associadas à ocupação por mulheres¹⁰⁷).

Há relativo pânico situado na cartilha. O capítulo 17 tem como título “É seguro o convite de parentes ou amigos para trabalhar fora do país?”, no qual aponta que “não só as organizações criminosas praticam o tráfico de pessoas”, pois “pessoas próximas à família, tais como irmã, prima, tia, amigos e colegas” (MPF, 2014, p. 18). Já o capítulo 21 tem como título “Como se proteger do tráfico de pessoas?”, em que orienta suspeitar e desconfiar de inúmeros aspectos¹⁰⁸. É perceptível e válido que certos “mitos” do tráfico como uma visão extrema de organização em redes e grupos, ou de certos “perfis” e “rotinas de aliciamento” venham a ser reconstruídas para se captar um fenômeno que deriva de oportunidades, recursos, conjunturas socioeconômicas e limites jurídicos-institucionais. Todavia, desconstruir retornando perspectivas morais e de pânico que caracterizaram a percepção e combate ao tráfico são improdutivas.

O quinto documento, o “Guia para jornalistas com referências e informações sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas”, de 2014, elaborado pela ONG Repórter Brasil, em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) procura orientar quanto à criação de matérias jornalísticas no tema do tráfico de pessoas. A priori, trata-se de um aspecto interessante de se analisar, pois existiria uma relação entre Estado, mídia e sociedade civil no sentido de produção de conteúdo acerca de referida temática, o que configuraria um aspecto inovador para com problemas públicos, ainda mais quando um dos autores do documento associado é um órgão do Estado que tem por objetivo propor as políticas de enfrentamento.

O objetivo destacado do Guia tem como conjuntura o complicador de que “a cobertura jornalística dessa temática [o tráfico] ainda é pontual, pautada basicamente pela agenda governamental e pela atuação policial” e, “com frequência ela é tratada sob uma ótica exclusivamente criminal” (REPÓRTER BRASIL, 2014, p. 10). O documento aponta uma certa “rivalidade” entre tráfico de drogas e de pessoas, com ênfase e alcance social do primeiro. O

¹⁰⁷ Arrumadeiras, empregadas domésticas, cozinheira, auxiliar de serviços gerais, garçonetes, balconista de supermercados, vendedoras domiciliares, atendentes de lojas de roupas (MPF, 2014, p. 16).

¹⁰⁸ Qualquer proposta generosa de emprego, com altos salários, em países estrangeiros ou mesmo fora do seu local de residência no Brasil; promessa repentina de êxito como modelo ou jogador de futebol no exterior, ou mesmo no Brasil; promessa de casamento com estrangeiros ricos ou casamentos arranjados por agências; facilidade para trabalhar como prostituta no exterior; contratos e promessas de emprego sem informações claras (MPF, 2014, p. 21).

motivo, seria porque o tráfico de pessoas seria um crime “invisível, clandestino, perigoso” (REPÓRTER BRASIL, 2014, p. 10). É possível perceber o carregado tom alarmista de um crime imperceptível, impossível de rastrear, mas que, a certo modo, aconteceria em dados alarmantes no Brasil – a tônica do argumento é o pânico moral do tráfico de pessoas estar mais próximo do que se imagina.

Há uma certa “inevitabilidade” ao tráfico, associado à noção de que a conjuntura das desigualdades sociais implicaria em maior probabilidade da vitimização para o tráfico pela maior vulnerabilidade – haja visto que o Guia se refere a “elementos que levam alguém a cair na rede do tráfico de pessoas são múltiplos e abrangentes” (REPÓRTER BRASIL, 2014, p. 15). A agência de uma pessoa em busca de melhores condições sociais é considerada, mas na medida em que esse “sonho” se configura como mecanismo de abuso de vulnerabilidade. Já a prostituição é entendida como exercida por “pessoas adultas que voluntariamente querem trabalhar no mercado do sexo, sem coerção, sem fraude nem engano. Não trabalham contra sua vontade e podem deixar seus trabalhos quando quiserem” (REPÓRTER BRASIL, 2014, p. 19). É confuso, pois a argumentação da prostituição, a qual não existe um regramento profissional de conduta nem segurança trabalhista, não há como se falar da inexistência de coerção, fraude ou engano. Assim, o discurso sem nexos da prostituição enfraquece a necessária diferenciação para com o tráfico para fins de exploração sexual.

O Guia entende que a dimensão penal deve ser afastada da centralidade da abordagem substituída por “mais ênfase aos direitos que foram violados”, com maior foco em “ações de prevenção ao problema, não apenas de repressão” afim de evitar “abordagens sensacionalistas, que tratam os casos como tragédias individuais isoladas, explorando o sofrimento das pessoas” (REPÓRTER BRASIL, 2014, p. 25-26). O Guia recomenda que “não relacione o tráfico de pessoas apenas à exploração sexual” (REPÓRTER BRASIL, 2014, p. 26), e critica o fato do Código Penal entender a exploração sexual como única finalidade do crime de tráfico de pessoas. E sugere pensar sistematicamente o tráfico em dimensão de multicausalidade e correlação. O trecho a seguir é exemplar.

Não espere por lançamentos de relatórios oficiais, libertações de trabalhadores escravizados, novas denúncias ou desmantelamento de mais uma rede criminoso de tráfico de pessoas para falar sobre o tema: faça jornalismo investigativo e proativo. Seja criativo, inove nas abordagens. Acompanhe o trajeto percorrido por uma pessoa traficada, as condições nos locais de origem, passagem e destino; a cobertura do tráfico exige mobilidade. Procure mostrar as ligações entre os casos, não os apresente como se fossem situações isoladas. Investigue o perfil das empresas e indivíduos que traficam pessoas; mapeie as cadeias de valor conectadas aos casos; averigüe quem realmente se beneficia economicamente desse crime (REPÓRTER BRASIL, 2014, p. 27).

O próprio Guia para jornalistas (REPÓRTER BRASIL, 2014, p. 10 e 31) recai nos mitos e aspectos chamativos de uma comunicação. Se na página dez do documento afirma de que o tráfico se caracteriza por ser “invisível, clandestino, perigoso”, na página 31 recomenda cautela ao jornalista, pois “os dados disponíveis muitas vezes são estimativas e por isso devem ser usados com cautela, evitando alarmismos e análises que não observam o caráter das informações quantitativas existentes” (REPÓRTER BRASIL, 2014, p. 32). Há ainda uma crítica quanto ao “perfil” da vítima, afirmando não existir, justamente pelo fato da questão dos dados e que a repetição de certos grupos, muito mais por conta de apelo social, fragiliza o contexto de atuação frente ao tráfico. O documento assevera que “A repetição constante dessas características também desfavorece e até inviabiliza a construção de políticas públicas relacionadas a outros grupos traficados em menor escala” (REPÓRTER BRASIL, 2014, p. 39) – esta é uma crítica, por exemplo, à evocação da mulher e menina como vítimas geral do tráfico.

Nesta seara, o Guia enfatiza uma perspectiva de gênero, delimitada como “abordar o fenômeno do tráfico de pessoas nos meios de comunicação analisando as diferenças sexuais como produtoras de desigualdades sociais” (REPÓRTER BRASIL, 2014, p. 54). A questão é problemática neste ponto, pois o sentido generificado volta a conduzir-se pela lógica criminal e vitimização, associando a conjuntura social, econômica, política e institucional que impactaria apenas as condições de vida das mulheres e que, por conta disso, elas estariam mais fragilizadas. Há, portanto, o caráter do resgate das vítimas indefesas. Todas as políticas públicas pensadas são posteriormente orientadas para uma lógica preventiva de que as mulheres não sejam conduzidas às garras dos traficantes pela falta de agência. E não em uma perspectiva de *direito das mulheres* serem *sujeitos de direitos* nas políticas públicas que promovam autonomia e capacidade de agência plena no desenvolvimento de seus planos, bem como eliminação da cultura machista e patriarcal.

O sexto documento é a “Norma Técnica para a Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios”, da Secretaria de Políticas para as Mulheres/PR (SPM) de 2015, fazia parte do programa “Programa Mulher, Viver sem Violência” como integrante de sistema de compreensão da violência sexual como questão de saúde pública. Foram delimitadas “estratégias de prevenção, acolhimento, atendimento e proteção às pessoas em situação de violência”, bem como “possibilitar à pessoa em situação de violência sexual um atendimento digno, humanizado e resolutivo, buscando evitar revitimizadas e torná-lo mais ágil e com menos exposição da pessoa que sofreu a violência” (SPM, 2015, p. 9). De acordo com a Lei nº 12.462/2011, que trata da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, a diretriz III prevê “Combater as

distintas formas de apropriação e exploração mercantil do corpo e da vida das mulheres, como a exploração sexual e o tráfico de mulheres”, enquanto que o eixo IV situa “Garanta dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres”. O aporte conceitual da Norma Técnica se relaciona com a proposta da humanização orientada por “dimensões fundamentais da atenção em saúde” e se distanciando de uma lógica “programática” de acompanhamento clínico, psicológico e social.

O sétimo documento é de 2016, o “Guia de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, elaborado pelo Ministério da Justiça e Departamento de Polícia Federal em cooperação e tem como objetivo orientar os servidores da Polícia Federal (PF) no trato do tráfico em suas dimensões de reponsabilidade do órgão. Em quatro capítulos, o Guia da PF aborda de conceitos às rotinas, desde de prevenção à assistência. Em termos conceituais, o Guia parte do Decreto 5.017/2004 em relação aos elementos constitutivos do crime (ato, meios e finalidade) e procura diferenciar tráfico de pessoas de contrabando/tráfico de migrantes – é necessário considerar que o lançamento do Guia é anterior à Lei nº 13.344/2016, portanto, o conceito jurídico vigente era o da Lei nº 12.015/2009. No geral, o Guia entende que a existência de elementos¹⁰⁹ que fragilizariam a agência da pessoa ou que reduzisse a capacidade de escolha da mesma ao passo em que diminuíssem exposição pública, poderiam apontar indícios de que determinada pessoa estaria sujeita ao tráfico. Não há um perfil de vítima indicado pelo Guia, pois, “qualquer pessoa pode ser vítima de tráfico de pessoas, independentemente de sua origem, idade, gênero, condição social, ou qualquer outro indicador”, todavia, ainda é ressaltado que existe “um grupo que seja mais suscetível a este crime”, mesmo que um termo em si não esteja relacionado (DPF, 2016, p. 22). É situado indiretamente a existência de “condições de vulnerabilidade” que devem ser percebidas pelo agente e que “que gerem a suspeita de que a pessoa seja vítima de crime de tráfico de pessoas” (DPF, 2016, p. 26).

O oitavo documento, também de 2016, se intitula, “Municípios de Fronteira: Mobilidade Transfronteiriça, Migração, Vulnerabilidades e Inserção Laboral” elaborado em 2016 pelo International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) em cooperação com o Ministério da Justiça e Cidadania e tem como objetivo “fortalecer a capacidade do Governo Federal brasileiro para melhor gerir os fluxos migratórios, com foco na assistência e integração laboral e social de grupos vulneráveis, como os retornados, migrantes e as potenciais vítimas de tráfico de pessoas” (ICMPD, 2016, p. 10). É ressaltada a questão do emprego e renda,

¹⁰⁹ Itens associados ao Recrutamento, Documentos e Pertences Pessoais, Liberdade de Movimento, Condições de Moradia, Condições de Trabalho, Violência ou Ameaças e Sentimentos/Indicadores não-verbais (DPF, 2016, p. 23-25).

considerando que “municípios de fronteira nem sempre oferecem postos de trabalho que possam absorver o contingente de imigrantes que chegam às cidades”, bem como a percepção de que a “migração com fins laborais tende a estabelecer redes em regiões economicamente mais dinâmicas, na quais as oportunidades de trabalho são mais abundantes” (ICMPD, 2016, p. 227). Para o relatório, esta seria uma fragilidade que permearia a condição objetiva do migrante para com capacidades e vulnerabilidades, o que poderia potencializar situações de exploração. Neste processo, a dicotomia da agência, do indivíduo, e da soberania, do Estado, colocam-se em contraponto, sobretudo, na temática do tráfico de pessoas, a respeito da fragilidade na percepção da vontade migratória e da possibilidade de barreiras de entrada.

O nono documento, já de 2020, é o “Guia Assistência e Referenciamento de vítimas de tráfico de pessoas”, publicado pelo International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) em 2020, é parte do projeto “ATENÇÃO Brasil: fortalecendo a capacidade do governo brasileiro no enfrentamento ao tráfico de pessoas”, este financiado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, Escritório de Monitoramento e Combate ao Tráfico de Pessoas (J/TIP Office), e implementado pelo ICMPD em parceria com a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública (SENAJUS/MJSP), a Polícia Federal (PF), o Ministério Público Federal (MPF) e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). O diferencial deste Guia está em se orientar pela mudança legislativa sobre tráfico de pessoas efetivada com a Lei nº 13.344/2016.

Este Guia do ICMPD de 2020 tem como objetivo “subsidiar, em âmbitos conceituais e operacionais, as equipes locais para os atendimentos das vítimas de tráfico de pessoas em todo Brasil a partir da atual normativa nacional” (ICMPD, 2020a, p. 9). O Guia do ICMPD de assistência recobra a afirmação da centralidade da vítima como sujeito de direitos. A assistência tem relação com a vulnerabilidade, em que o Guia do ICMPD de assistência pontua o tráfico de pessoas em sua dinamicidade como “de acordo com a demanda e a lógica do mercado no qual ocorre a exploração” (ICMPD, 2020a, p. 50). Desta forma, crianças e adolescentes e mulheres e meninas comporiam figuras mais vulneráveis no contexto da demanda associada ao tráfico. Não obstante, há a defesa de que a “assistência não se esgota no atendimento e na provisão das necessidades imediatas ou emergenciais das vítimas”, pois se “transversaliza no conjunto das políticas públicas, com o intuito de atender a integralidade de direitos do sujeito e assegurar-lhe sua cidadania” (ICMPD, 2020a, p. 72). O objetivo é reduzir a revitimização e integrar políticas públicas em diversas áreas—ressalta-se ênfase da inspiração pela Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder adotada pela Assembleia Geral da ONU por meio da Resolução 40/34.344

Um ponto a ser salientado está no que o Guia entende por “Protagonismo da vítima de tráfico de pessoas”. É indicado que estaria, no processo histórico global de enfrentamento ao tráfico de pessoas, um tratamento de viés “paternalista, que aniquila a autonomia e o poder de decisão da pessoa atendida” (ICMPD, 2020a, p. 77). Este viés revitimizaria pois, na conjuntura de violência psicológica e emocional, “é comum o fato de a pessoa traficada não se identificar como vítima” (ICMPD, 2020a, p. 77). Assim, não fica clara essa centralidade da vítima, pois é a todo instante indicada sua centralidade na dinâmica do cuidado com a abordagem em relação à vítima para que a mesma superasse a vitimização. Por outro lado, não são destacados critérios de ações diretas que incidissem em um protagonismo. Levantamos, mais uma vez, a hipótese de evocação da figura vitimada para legitimação e seu afastamento de políticas reparatórias ou de ponderação da autonomia.

Sobre as mulheres, um trecho significativo:

A violência de gênero se estabelece a partir de relações desiguais de poder entre homens e mulheres, que estão refletidas em distintos espaços como mercado de trabalho, na política, no âmbito doméstico, entre outros. Nesse contexto, edificam-se barreiras que dificultam o acesso das mulheres aos seus direitos e à sua cidadania. A inferiorização social da mulher alcança distintas esferas, sendo uma delas relacionadas ao que se considera serem suas atribuições domésticas e laborais. Dessa forma, a divisão sexual do trabalho preconiza que há atividades específicas, algumas para homens e outras para mulheres, assim como indica que o trabalho masculino é mais valorizado que o feminino. Essa perspectiva traz prejuízos às mulheres, que ganham salários menores e têm restrições para uma ascensão socioeconômica. Soma-se a esse fator a sua responsabilidade de cuidar dos membros da família e da casa e, em inúmeros casos, é a única provedora do lar. Diante desse cenário, algumas mulheres buscam melhores condições de vida, para ela e sua família, por meio de empregos mais qualificados e salários dignos, mesmo que isso se realize em outra cidade, estado ou país. A vulnerabilidade gerada pela escassez de recursos econômicos e de oportunidades de trabalho que lhes assegurem condições mínimas de sobrevivência, pode levar as mulheres a se depararem com propostas enganosas que poderão resultar na sua vitimização pelo tráfico de pessoas” (ICMPD, 2020a, p. 90).

Este é um trecho que simplifica a relação entre autonomia, migração, desigualdade e tráfico de pessoas, porque reduz uma dimensão anterior de construção de desigualdades estruturais e pontua a existência do tráfico de forma concomitante às desigualdades e desejo migratório como se fossem correlacionais. É possível perceber a presença de uma dinâmica capitalista que afetaria negativamente as pessoas, incutindo uma necessidade de busca por melhores condições de vida e que, na lógica da necessidade e escassez, um contexto de vulnerabilidade surge. Percebe-se que não há presença masculina na relação, inclusive, pelo fato de que o tráfico que atinge os homens não contém um único parágrafo justificatório desta forma – a presença feminina é a de coadjuvante, impelida pela necessidade a migrar, buscar por melhores condições e nunca por um desejo seu. O discurso usa a mulher como testemunha.

O décimo documento, publicado em 2020, é o “Guia Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: aplicação do Direito”, publicado pelo International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) em 2020 em colaboração com o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério Público Federal e Polícia Federal tem por base auxiliar os profissionais do sistema de justiça no enfrentamento ao crime de tráfico de pessoas e à proteção de vítimas. Este Guia é, de fato, considerando as normativas gerais brasileiras de enfrentamento ao tráfico de pessoas, o documento mais abrangente em orientações e explicações acerca de bases, processos e procedimentos¹¹⁰. O documento delimita que o processo de enfrentamento ao TP “não pode mais ser visto como um simples instrumento a serviço do poder punitivo” (ICMPD, 2020b, p. 75) – este aspecto em si, pela primeira vez é apontado claramente em orientações sobre combate ao tráfico no Brasil, não obstante o fato de toda a construção deste processo ter sido em bases penais (e ainda se manter nesta perspectiva em menor grau). Há uma espécie de contraponto indireto, porém frágil, à clássica argumentação de que mais tipificações e maior penalização implicariam redução de crimes – ponto refutado e considerado ultrapassado por Bitencourt (2022) e Capez (2022). Por outro lado, entendemos que é um contraponto indireto, pois apenas se menciona que “Ainda que o número de vítimas identificadas esteja aumentado na maioria dos países, o número de processamentos é muito baixo” (ICMPD, 2020b, p. 75), o que permite situar que o argumento é orientado na crítica de falhas no processo de investigação preliminar, instrução probatória e sentença.

A primeira etapa, a investigação criminal, o Guia pontua que um olhar sobre a vulnerabilidade, em especial, idade, gênero e status migratório, para “entender as circunstâncias e os grupos mais suscetíveis a sofrerem alguma forma de exploração como possíveis indicadores” (ICMPD, 2020b, p. 83). A segunda etapa, a Instrução probatória, teria um caráter significativo, por seu impacto na “reconstrução (aproximativa e parcial) do fato passado e histórico (crime)” (ICMPD, 2020b, p. 98). Ainda, é inédito em documento sobre o TP, desde a sanção da Lei nº 13.344/2016, a menção expressa da necessidade depoimento de profissionais que compreendam o tráfico e sua dimensão de vitimologia¹¹¹ – o termo “vitimologia” em si é o

¹¹⁰ O ICMPD publicou, em 2015, material chamado Tráfico humano: como investigá-lo – Manual de capacitação para oficiais de aplicação da lei (Human Trafficking: how to investigate it – Training Manual for Law Enforcement Officers). Mas este documento não está traduzido em português e não foi fruto de cooperação com instituições brasileiras, tal como os dois guias do ICMPD (2020a; 2020b) comentados.

¹¹¹ O próprio documento conceitua a vitimologia como “uma disciplina científica acadêmica que estuda os fenômenos e relações causais relacionadas a vitimizações. Os eventos que ensejaram a vitimização, a experiência da vítima, suas consequências e as ações tomadas pela sociedade em resposta a essas vitimizações”. (ICMPD, 2020b, p. 100).

aspecto inovador. A terceira etapa, a Sentença, tem um aspecto salientado criticamente pelo Guia, a questão do estigma incriminador impregnados no desenho institucional e a atividade probatória, que podem levar à condenação de pessoas. Notadamente, o Guia toma casos concretos aqueles em que pessoas que transportam drogas (as “mulas do tráfico”) acabam se tornando vítimas do tráfico – aqui, “a prova é utilizada como pretexto para justificar a condenação através de estratégias discursivas de ocultação” (ICMPD, 2020b, p. 120) e, com isso, ainda que vítima do crime de tráfico, a pessoa pode responder por outros crimes.

O décimo primeiro documento é de 27 de julho de 2021, a “Nota Técnica nº 01/2021/REL/SCI/PGR” do Ministério Público Federal (MPF), direcionadas às 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF e tem como base a noção da Corrupção como facilitadora do tráfico de pessoas. De fato, a questão da corrupção pouco ou sequer foi objeto de consideração em políticas de combate ao tráfico em si, todavia, começou a fazer parte da agenda com a noção de organização criminosa via Lei nº 12.850/2013. Por outro lado, é a primeira vez que o MPF pontua a necessidade desta nota técnica tendo como objetivo “evidenciar relevante nexos entre o tráfico internacional de pessoas, como crime principal, e o fenômeno da corrupção sistêmica, como elemento facilitador daquela ofensa” (MPF, 2021, p. 2).

O penúltimo documento não tem data indicada, todavia, foi conduzido sob a gestão de Romeu Tuma Junior entre 2007-2010 e se intitula “Critérios e Fatores de Identificação de Supostas Vítimas do Tráfico de Pessoas”, elaborado em cooperação entre a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC). Documento orienta acerca de uma das maiores dificuldades apontadas por organismos internacionais e pesquisas sobre o tema, que seria delimitar a identificação de pessoas que estejam na condição de vítima do tráfico de pessoas. O maior dano seria o fato de que “a falha na identificação correta de pessoas traficadas pode resultar na negação dos direitos fundamentais delas” (SNJ/UNODC, s/d, 21).

De início, o documento remonta definição prévia trazida pelas Nações Unidas em Assembleia (E/CN.4/2000/68), entendendo que “a definição de tráfico se preocupa com a natureza não-consensual, na exploração ou finalidade servil da atividade” (SNJ/UNODC, s/d, 10) ao mesmo tempo em que pondera acerca da situação de vulnerabilidade, a qual requer dos agentes públicos, percepção da realidade social – também já previsto em documento das Nações Unidas (A/55/383/Add. I), em que vulnerabilidade é situada como “abuso de situação de vulnerabilidade é entendido como qualquer situação em que a pessoa em questão não tem alternativa real e aceitável senão submeter-se ao abuso” (SNJ/UNODC, s/d, 12). A vulnerabilidade, portanto, é instrumento gerador do tráfico, na visão delimitada no documento.

O último documento, também sem data, é a cartilha “Dicas para Viajar com Segurança”, do Departamento de Polícia Federal, não tem data de publicação, mas traz informações que mesclam do aviso, ao direito, alcançando parcialmente um pânico moral. O documento informa que “sair do Brasil é um direito seu e de qualquer brasileiro(a)”, seja para “buscar melhores condições vida” ou de conhecer novas localidades (DPF, s/d, p. 2) – ao menos, uma percepção de agência se apresenta. Em seguida é afirmado: “para que seu sonho não termine em pesadelo, é preciso ter informações para escapar de armadilhas”, pois, com a distância, “você pode ficar vulnerável”. A noção de prevenção é articulada com saber usar a internet, ter cuidado com propostas de trabalho que “caem do céu”, desconfiar de casamentos arranjados e promessas de emprego vantajosas sem informações e a necessidade de aprendizado prévio da língua do país de destino.

Em resumo, nas normativas gerais sobre tráfico de pessoas entre 2012-2021, é possível perceber protagonismo da SNJ nos anos de 2020 a 2012, com guias para as redes de enfrentamento e atores responsáveis. Neste ponto, a atuação da SNJ serviu como parâmetro para a atuação bottom-up, com alcance dos núcleos e redes, sobretudo. A SNJ produziu documentos que, do ponto de vista de inovações, destacam orientações histórico-conceituais, com base em processos e metodologias além de ênfase nos Direitos Humanos. É o primeiro documento que procura ampliar a noção de pessoas potencialmente vitimizáveis pelo tráfico, ainda que mantenha foco parcial em meninas e mulheres por conta da exploração sexual.

Todavia, a SNJ manteve o recorrente anacronismo, com dimensões estritamente criminais e com entendimento de “vulnerabilidade” dissociada, ou seja, propõe novos aportes sem necessariamente romper com velhas estruturas, ao continuar com generalizações e generificação “neutra”. Pelo fato de estes documentos derivarem de contextos de forte criminalização, é perceptível o confronto e contradição entre propostas que se afirmam para além da reação e repressão, quando não abala este próprio aspecto consolidado na estrutura.

É em 2016 que o então Ministério da Justiça toma a dianteira em parcerias junto ao IMCPD, UNODC, ongs etc, para elaborar documentos-referência. Ao contrário da SNJ, o MJ tem visão mais restrita sobre tráfico quando elabora documentos sozinha. Por outro lado, ao produzir com a Polícia Federal, pela primeira vez considera “exploração do trabalho doméstico” junto à exploração laboral e exploração sexual, bem como delimita pela primeira vez o “tráfico para fins de mendicância ou prática de crimes menores”. Ainda assim, um aspecto dificultoso é de o MJ pautar propostas em que as normativas gerais eram mais ponderadas pela pena e repressão.

De 2016 em diante se percebe o MJ vinculando parcerias institucionais de caráter internacional para proposição de termos referenciais no tocante à assistência e aplicação do direito. Em certa forma, está presente, mais pelas organizações parceiras, o sentido da ação preventiva e de garantia de direitos. A questão é que alguns destes documentos, por conta de base em textos estrangeiros, estão muito “atados” à letra da lei, com pouca margem à complexidade que os próprios termos referenciais internacionais advogam para uma abordagem de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Por fim, há ainda a presença de dicotomias como a prostituição e exploração sexual, o alarmismo do tema, a bipolaridade argumentativa de reivindicar centralidade da vítima para ponderar ênfase penal, mas afastar de direitos e criar medidas preventivas associadas à vulnerabilidade. Ademais, a própria questão da vulnerabilidade merece atenção à parte, pois há ênfase discursiva, porém, confusão sobre o conceito, práticas e políticas. Em geral, a vulnerabilidade estaria associada com renda e trabalho, e, em outra frente, o caráter assistencial não prevê estas ponderações – daí a bipolaridade argumentativa. Veja no quadro a seguir a demonstração.

Quadro 9 - Documentos orientadores sobre tráfico de pessoas a partir de 2010.

Documento	Ano	Autor	Objetivo	Inovações	Críticas
Guia de Referência Para a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil	2012	SNJ	Orientar Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados em operação no Brasil	Orientações histórico-conceituais, destacando, inclusive, processos e metodologias	Diretrizes para o enfrentamento ao Tráfico de Pessoas eram anacrônicas e se orientavam exclusivamente à lógica criminal. Além de fragilidade interpretativa no lapso entre a reforma de 2009 e o Guia de 2012, que coloca um poder discricionário das autoridades
Guia de Atuação no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil	2013	SNJ	Orienta criação de núcleos e postos (diferentemente do Guia de 2012, que orientava conceitualmente).	“Virada” ao sustentar um amplo grupo de pessoas potencialmente vitimizadas	Novas diretrizes que confrontam medidas já dispostas sem enfrentar a conjuntura que instituiu as antigas normas. Por outro lado, a “virada” envolve generificação “neutra”
Guia de Formação de Formadores para a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil	2013	SNJ	Estruturar apoio e prover capacitação dos atuantes na rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas	Educação em Direitos Humanos no âmbito do tráfico de pessoas. A necessidade de “tomada de posição” de quem trata o tráfico	Afirmativas generalistas que recaem em críticas já conhecidas como capazes de interpretações duvidosas
Diálogos da Cidadania – Tráfico de Pessoas: conhecer para se proteger	2014	MPF	Cartilha com “informações e alertas destinados à orientação e esclarecimentos sobre o tráfico de pessoas e as formas de evitá-lo”	Cartilha bem ampliada que trata de boa parte dos temas envolvidos e, em certa medida, com o olhar do sistema judiciário sobre o tema	Caracteriza uma dimensão generificada do tráfico de modo indireto associada com a lógica da pobreza, miséria e desamparo social. Há relativo pânico situado na cartilha
Guia para jornalistas com referências e informações sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas	2014	Ong Repórter Brasil, UNODC e SNJ	Orientar quanto à criação de matérias jornalísticas no tema do tráfico de pessoas	Relação entre Estado, mídia e sociedade civil no sentido de produção de conteúdo acerca de referida temática	Carregado tom alarmista de um crime imperceptível, impossível de rastrear, mas que, a certo modo, aconteceria em dados alarmantes no Brasil. Discurso sem nexos da prostituição enfraquece a necessária diferenciação para com o tráfico para fins de exploração sexual. Recai nos mitos e aspectos chamativos de uma comunicação
Norma Técnica para a Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios	2015	SPM	Possibilitar à pessoa em situação de violência sexual um atendimento digno, humanizado e resolutivo, buscando evitar revitimizações e torná-lo mais	Aporte conceitual da Norma Técnica se relaciona com a proposta da humanização orientada por “dimensões fundamentais da atenção em saúde” e se distanciando de uma	Há ênfase na violência sexual contra mulheres e sem menção aos homens como vítimas

			ágil e com menos exposição da pessoa que sofreu a violência	lógica “programática” de acompanhamento clínico, psicológico e social.	
Guia de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	2016	MJ e PF	Orientar os servidores da Polícia Federal (PF) no trato do tráfico em suas dimensões de responsabilidade do órgão	Inova ao considerar a “exploração do trabalho doméstico” junto à exploração laboral e exploração sexual, bem como delimita pela primeira vez o “tráfico para fins de mendicância ou prática de crimes menores”	O lançamento do Guia é anterior à Lei nº 13.344/2016, portanto, o conceito jurídico vigente era o da Lei nº 12.015/2009, o que fragiliza a proposta de abordar conceitos às rotinas, desde de prevenção à assistência
Municípios de Fronteira: Mobilidade Transfronteiriça, Migração, Vulnerabilidades e Inserção Laboral	2016	ICMPD/MJ	Fortalecer a capacidade de o Governo Federal brasileiro para melhor gerir os fluxos migratórios, com foco na assistência e integração laboral e social de grupos vulneráveis	Não destaca	A dicotomia da agência, do indivíduo, e da soberania, do Estado, colocam-se em contraponto, sobretudo, na temática do tráfico de pessoas, a respeito da fragilidade na percepção da vontade migratória e da possibilidade de barreiras de entrada. Visão restrita de vulnerabilidade associada a emprego e renda
Guia Assistência e Referenciamento de vítimas de tráfico de pessoas	2020	ICMPD	Subsidiar, em âmbitos conceituais e operacionais, as equipes locais para os atendimentos das vítimas de tráfico de pessoas em todo Brasil a partir da atual normativa nacional	Se orienta pela mudança legislativa sobre tráfico de pessoas efetivada com a Lei nº 13.344/2016. Guia do ICMPD de assistência recobra a afirmação da centralidade da vítima como sujeito de direitos	Não fica clara a centralidade da vítima, pois não são destacados critérios de ações diretas que incidissem em um protagonismo. Simplifica a relação entre autonomia, migração, desigualdade e tráfico de pessoas
Guia Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: aplicação do Direito	2020	ICMPD	Subsidiar quanto aos principais desafios da investigação criminal, da instrução probatória e da sentença em tráfico de pessoas diante dos marcos normativos	É o documento mais abrangente em orientações e explicações acerca de bases, processos e procedimentos. Aborda a vitimologia.	Se além muito à "letra da lei", o que dificulta ter parâmetros quanto às principais divergências no tema, como prostituição, exploração sexual e a dificuldade com modalidades de tráfico pouco comentadas
Nota Técnica nº 01/2021/REL/SCI/PGR	2021	MPF	Evidenciar relevante nexos entre o tráfico internacional de pessoas, como crime principal, e o fenômeno da corrupção sistêmica, como elemento facilitador daquela ofensa	Foco na corrupção de agentes públicos que impactam no tráfico de pessoas	A questão da corrupção pouco ou sequer foi objeto de consideração em políticas de combate ao tráfico em si, todavia, começou a fazer parte da agenda com a noção de organização criminosa via Lei nº 12.850/2013

Critérios e Fatores de Identificação de Supostas Vítimas do Tráfico de Pessoas	2007-2020	SNJ/UNODC	Delimitar a identificação de pessoas que estejam na condição de vítima do tráfico de pessoas	Alia definições das Nações Unidas de tráfico, relações não consensuais e vulnerabilidade	A vulnerabilidade, portanto, é instrumento gerador do tráfico, na visão delimitada no documento.
Dicas para Viajar com Segurança	s/d	PF	Prover informações sobre tráfico de pessoas para quem viajará para localidades de destino ou trânsito	Linguagem acessível e direta	Traz informações que mesclam do aviso, ao direito, alcançando parcialmente um pânico moral

Fonte: elaborado pelo autor.

6.1 Os relatórios dos núcleos e postos

Um dos aportes do Ministério da Justiça e Segurança Pública, como instrumentos de monitoramento do tráfico de pessoas previstos na lei nº 13.344/2016 e no III PNETP, está na elaboração de relatórios de atendimento às vítimas deste crime realizados pela rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, sejam estes Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM) ou Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP). Cada um destes possui atribuições e competências distintas, sendo que os primeiros geralmente localizados em espaços de grande circulação de entrada e saída do país (como aeroportos internacionais) e os segundos em áreas estratégicas, em especial, nas capitais. Estão disponibilizados os dados de dezessete NETP e dois PAAHM (um em Guarulhos/SP e outro no Rio de Janeiro/RJ).

Os relatórios disponíveis no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)¹¹² não possuem certa padronização quanto ao período em si, ainda que sigam o modelo de relatório do MJSP. Para se ter alguns exemplos, ao acessar o site e buscar a aba pelos relatórios mais recentes (a partir de 2019), os documentos de cada posto/núcleo é disponibilizado em único arquivo de determinada Unidade da Federação (UF). Assim, ao se acessar o NETP do estado do Acre, é informado que se trata do período 2019-2022; enquanto que, ao acessar o NETP do estado do Ceará, o período informado abrange apenas o ano de 2019; já o NETP do estado do Pará delimita 2019-2020, enquanto outros postos/núcleos seguem semestralmente de 2019 a 2021, por exemplo. Há, portanto, confusão generalizada quanto à disponibilidade temporal dos dados.

Dos dezessete NETP, dois estão desativados (Minas Gerais e Paraná). A criação dos núcleos compreende o período de 2007 a 2019, em que de 2016 (promulgação da lei mais recente sobre o tráfico) em diante, apenas três estabelecimentos foram instituídos, ou seja, a maior parte dos equipamentos da rede de enfrentamento são anteriores à forma mais recente de concepção de combate ao tráfico, o que dificulta harmonização de propósitos e objetivos. Os dois PAAHM estão em funcionamento.

O desenho administrativo da rede é confuso. Todos os NETP e PAAHM atuam no âmbito do tráfico, mas nem todas exclusivamente – algumas subdividem estrutura com outras temáticas ou dependem desta e realizam as do tráfico. A maior parte tem sua estrutura ou como

¹¹² Disponíveis em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/redes-de-enfrentamento/1o-relatorio-semestral-da-rede-de-nucleos-e-postos>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

coordenação compartilhada com outros temas (6) ou como coordenação específica de enfrentamento ao tráfico de pessoas (5). Quanto aos temas compartilhados na estrutura, o trabalho escravo e a migração estão presentes conjuntamente em sete das dezenove instituições, sendo que, individualmente, o trabalho escravo permeia a atuação de onze no total, seguido de nove da migração. A violência contra a mulher aparece como temática em cinco núcleos. Ou seja, o compartilhamento de estrutura é, a priori, bem-vindo quando há recursos, pessoas e experiência a serem partilhadas. Todavia, o compartilhamento apenas por economicidade ou por compreensão de que as temáticas englobam “violações”, “violência”, “direitos humanos”, não necessariamente implica coordenação efetiva no trato dos temas. Há também a questão de entendimento de que trabalho escravo e tráfico de pessoas denotam mesma perspectiva (o que deriva da confusão dos artigos 149 e 149-A).

Se o desenho administrativo já apresenta problemas, os NETP e PAAHM informaram seu quadro de pessoal, o que é relativamente preocupante. Todas as instituições dispõem de pessoal administrativo se, neste caso, suspendermos hierarquias e vínculos trabalhistas. Se consideramos estas duas últimas, treze das dezenove possuem um coordenador responsável, enquanto que as outras podem ter assessor, superintendente ou gerente. De pessoal especializado, das dezenove: 1) sete informaram a presença de advogado; 2) nove relataram a presença de assistente social; e 3) sete informaram a presença de psicólogo. Em certa medida, a presença de pessoal especializado afeta a capacidade de atendimento adequado à vítima do tráfico de pessoas e, quando a presença deste especializada não é garantida, implica desajuste entre o preconizado e o ofertado.

Em seguida, das dezenove, onze relataram não possuir ou não ter possuído convênio com o MJSP, enquanto oito afirmaram ter realizado. Das dezenove, todas possuem dificuldades quanto à disponibilidade orçamentaria, na medida em que quinze relataram não possuir orçamento destinado, duas informam a existência de rubrica, mas sem execução, uma informa a existência de orçamento e não o valor, enquanto a última informa valor, mas não destaca se houve execução. No geral, dois problemas claros: a falta de convênios que permitem estruturar as atividades, assim como a inexistência de orçamento para desenvolvimento de atividades. A PNET parece não sair do papel.

Em termos práticos, das dezenove, doze afirmam não possuir instrumentos de execução da política em bases locais, enquanto sete informam acordos, convênios, parecerias com organizações públicas e privadas, universidades dentre outros, e uma informa a existência de parceria, mas não delimita. A existência de planos de enfrentamento ao tráfico de pessoas na região em que atuam é relatada por oito dos dezenove NETP e PAAHM, sendo que onze

afirmam inexistência. Estes indicadores até o momento são significativos no sentido em que apontam para a falta de nortes conceituais e normativos locais (a despeito da PNET, norma geral), orçamento, parcerias, instrumentos práticos de execução das políticas e desenho institucional claro. Não é de se duvidar da capacidade dos NETP e PAAHM, mas de evidenciar que há desestrutura no arranjo político-administrativo proposto.

Quanto às modalidades de crimes em si mais citadas pelos núcleos, o "trabalho em condição análoga a de escravo" é o mais situado com cinco indicações, seguido de "exploração laboral da prostituição" e "exploração sexual" com três cada. Dois casos estão em investigação e em três não houve atendimento, sendo que três não informam. Quanto à existência de campanhas de combate ao tráfico, dezesseis informam a realização e apenas um núcleo (Pará) informa a realização de estudos.

Estes últimos dados convêm serem comentados: 1) o curioso uso do termo "exploração laboral da prostituição" – utilizado pelos NETP de Maranhão, Paraná e Rio de Janeiro – que admite que o sexo envolve um trabalho que é explorado (e que, interpretado desta forma, inviabiliza uma série de argumentações morais associadas à contrariedade da regulamentação da prostituição); 2) a ênfase expressiva dos NETP e PAAHM como meios instrumentais de realização de campanhas e divulgação de materiais de enfrentamento ao tráfico de pessoas; 3) a dificuldade de os próprios NETP e PAAHM realizem estudos sobre os crimes contra os quais produzem algum tipo de atuação preventiva (pela ênfase nas campanhas) ou assistencial (pela oferta de serviços).

No tocante geral, a situação dos NETP e PAAHM envolve uma complexidade que tem reflexos em termos nacional e local. Primeiramente, a incipiente estrutura que que compartilha temas, burocracias e pessoal (que depende, obviamente, de análise sobre o andamento das atividades. Em segundo, a falta de orçamento específico, bem como de pessoal qualificado permanente, parcerias institucionais, instrumentos de atuação e, em maior grau (que independe dos NETP e PAAHM) de uma política de enfrentamento ao tráfico em nível local. Trata-se de um desafio de construção de coordenação de políticas, recursos e estruturação local.

Quadro 10 - Síntese dos relatórios dos núcleos e postos de atendimento ao tráfico de pessoas.

Núcleo (N) / Posto (P)	Início das atividades/Função	Desenho administrativo	Compartilhamento de estrutura	Cargos no Núcleo ou posto	Convênio/acordo com MJ	Orçamento descrito ?	Instrumentos de execução do NETP	Plano de enfrentamento ao TP	Modalidade de tráfico mais identificada	Realização de Campanhas	Realização de estudos/pesquisas/guias/documentos
Acre (N)	2015/Sim	Coordenação específica de ETP	Não	Assessor, Coordenador	Não	Não	Não	Não	Exploração sexual	Sim	Não
Amazonas (N)	2010/Sim	Compartilhada com outros temas	Trabalho escravo, migração, refúgio, violência doméstica, homofobia, situação de rua	Gerente, coordenador, psicólogo, assistente social, advogado, estagiário	7535/2010/2010 a 2014) para núcleo e 13 postos	Não	Não	Sim	Exploração sexual	Sim	Não
Amapá (N)	2011/Sim	Coordenação específica de ETP	Trabalho escravo	Coordenador, Assessor, Auxiliar administrativo, psicólogo	760228/2011 de 2011 a 2013	Não	Não	Não	Em investigação	Sim	Não
Bahia (N)	2011/Sim	Coordenação específica	Trabalho escravo, violência sexual	Coordenador, Advogado, Assistente Social, Auxiliar administrativo, Estagiário	Não	Não	Não	Sim	Trabalho em condição análoga a de escravo	Sim	Não

Ceará (N)	2018/Sim	Compartilhada com outros temas	Migração, refúgio	psicólogo, assistente social, advogado,	Não	Não	Acordo de Cooperação com a Faculdade Vale do Jaguaribe	Não	Trabalho em condição análoga a de escravo	Sim	Não
Distrito Federal (N)	2011/Sim	Gerência de enfrentamento ao tráfico de pessoas e apoio ao migrante	Migração, refúgio	Gerente, assistente social, psicólogo	Sim (2011 a 2014)	Não	Acordo de Cooperação com Secretaria Nacional de Justiça	Sim	Em investigação	Sim	Não
Goiás (N)	2008/Sim	Superintendência compartilhada com outros temas	Trabalho escravo, migração, refúgio, violência sexual	Assessor	Não	Não	Não	Não	Não houve atendimento	Sim	Não
Maranhão (N)	2015 sem núcleo próprio	Coordenação compartilhada com outros temas	Trabalho escravo	superintendente, coordenador, estagiária, assistente social, advogado, psicólogo	Não	Não	Não	Não	exploração laboral da prostituição	Sim	Não
Minas Gerais (N)	2012/Não (funciona em diretoria específica)	Diretoria compartilhada com outros temas	Trabalho escravo, migração, refúgio, proteção, memória e verdade, prevenção	Não se aplica	Não	Não	Não	Não	Não houve atendimento	Sim	Não

da violência institucional											
Mato Grosso (N)	2019/Sim	Núcleo Estadual	Não	Coordenador, Assistente social, auxiliar administrativo	28/12/2018 a 28/06/2020	Sim (R\$375 mil)	Não	Sim	Trabalho em condição análoga a de escravo	Não	Não
Pará (N)	2007/Sim	Coordenação específica de ETP	Trabalho escravo, migração	Estagiário, coordenador, assistente social	Não	Sim (R\$70mil sem execução)	Termo de Cooperação Técnica Municipal Portel - 002/2020	Sim. Vigente até 2016	Não houve atendimento	Sim	Sim. A pesquisa foi realizada pela SEJUDH/PA em parceria com a ONG Sodireitos.
Pernambuco (N)	2011/Sim	Coordenação específica de ETP vinculada a Gerência Geral de Articulação e Integração Institucional e Comunitária-GGAIC, da Secretaria de Defesa Social/PE	Não	Coordenador, auxiliar	2008 à 30/06/2011 e 30/12/2010 à 11/09/2013	Não	Acordo de cooperação UFPE nº 4012662-3/2008 E UFPE nº 24/2009 e Convênio Federal UFPE nº 24/2009 - SNJ/MJ nº 035/2008 e SNJ/MJ nº 75.3332/2010	Não	Exploração sexual	Sim	Não
Ipojuca - PE (N)	2014/Sim	Coordenação compartilhada	Violência sexual	Coordenador, psicólogo,	Não	Não	Não	Não	Não informa	Sim	Não

		ada com outros temas		advogado, assistente social							
Paraná (N)	2013/Não	Coordenação específica de ETP	Trabalho escravo	Coordenador, advogado	Não	Não	Não	Não	Exploração laboral da prostituição	Sim	Não
Rio de Janeiro (N)	2008/Sim	Coordenação compartilhada com outros temas	Trabalho escravo, migração e refúgio	Assessor	Sim (2008 a 2012)	Sim (R\$42mil sem execução)	Termo de Cooperação da Secretaria com Ministério do Trabalho, Ministério do Trabalho e Caritas Arquidiocesana	Sim	Exploração laboral da prostituição	Sim	Não
Rio Grande do Sul (N)	2013/Sim	Diretoria compartilhada com outros temas	Não informa	Coordenador titular e suplente	Sim	Não	Não	Não	Não informa	Não	Não
São Paulo (N)	2008/Sim	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, vinculado ao Gabinete do Secretário	Trabalho escravo, migração, refúgio, violência sexual e trabalho infantil	Assessor	27/06/2008 a 25/09/2012	Sim, mas sem valor discriminado	Afirma que existe, mas não informa	Sim	Trabalho em condição análoga a de escravo	Sim	Não

			Justiça e da Defesa da Cidadania								
Guarulhos (P)	2018/Sim	Coordenação compartilhada com outros temas	Trabalho escravo, migração, refúgio	Coordenador, psicólogo, assistente social, auxiliar administrativo, agente de educação social e educador social	Não	Não	Termo de Cooperação Técnico-institucional	Não	Trabalho em condição análoga de escravo	Sim	Não
Aeroporto Internacional Tom Jobim/RJ (P)	2010/Sim	Trabalho escravo, refúgio	Não informa	Coordenador, advogado, auxiliar administrativo	Não	Não	Não	Sim	Não informa	Não informa	Não informa

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/redes-de-enfrentamento/1o-relatorio-semestral-da-rede-de-nucleos-e-postos>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

6.2 O monitoramento do III PNET

O Decreto nº 9.440/2018 instituiu o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (III PNETP), que abrange o período de 2018-2022 é o instrumento prático junto à lei nº Lei nº 13.344/2016, mas, diferentemente desta, a primeira procura agregar uma série de elementos críticos de desenvolvimento.

Um aspecto a ser salientado é o de que o III PNETP é fruto de acompanhamento, avaliação e debates dos PNETPs anteriores, os quais foram concebidos, desenvolvidos e avaliados entre 2003-2018 (alcançando parte dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff). O III PNETP teve início no segundo semestre de 2018, sendo executado e avaliado na conjuntura do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), o qual vetou a persecução das metas dos ODS como objetivo do PPA. Desta forma, diferentemente dos PNETP I e II, o III é executado à despeito de estratégia de governo, bem como afastado de metas concretas.

Tal aspecto é demonstrado, como veremos nas próximas linhas, na total coerência entre o sentido idealizado, o normativo delimitado e o concreto alcançado. Falhas burocráticas, falta de informação ou incapacidade de exequibilidade são aspectos mínimos percebidos ao longo da estruturação prática do III PNETP. O mais grave é o desnorreamento conceitual, normativo e de construção de políticas públicas. Por outro lado, em termos de gestão pública, é inadmissível assumir tais elementos como “falhas de gestão” ou “desenho institucional inadequado” – na verdade, é a manifestação clara de que consensos, diretrizes mínimas ou a intencionalidade concreta de resolução de um status quo (independentemente de qual o seja) se aliaram à uma conjuntura política de uma agenda de governo que não tem Agenda. Quando destacamos, portanto, que há coerência é porque se o sentido inicial é confuso, não se espera que sua execução e resultados sejam límpidos.

O III PNETP segue estrutura próxima aos dois primeiros, com sentido para além da lógica penal e criminal, ainda que mantenha rascunhos dessa estirpe já conhecida. Há uma série de diferenças com os outros planos, notadamente, a afirmação dos Direitos Humanos (Art. 2º, II), redução de situação de vulnerabilidade (Art. 2º, III) e mobilização da sociedade (Art. 2º, VI). São previstos seis eixos de atuação (Art. 3º, I a VI): 1) Gestão da política; 2) Gestão da informação; 3) Capacitação; 4) Responsabilização; 5) Assistência à vítima; e 6) Prevenção e conscientização pública.

Em resumo, os eixos podem ser resumidos, respectivamente, em: 1) estruturação de plano integrado, programas, projetos, estudos e atuação interna/externa; 2) instituição de sistemas integrados, produção de conhecimento e disseminação, sistemas de denúncias; 3)

construção de sistemas de formação continuada, materiais e manuais, processos e cursos para âmbito governamental; 4) articular ações para segurança pública, integração dos sistemas de justiça, acordos e capacitação para investigação; 5) estabelecimento de redes de assistência, acolhimento, protocolos de apoio e políticas públicas temáticas; e 6) estruturação de campanhas, peças, materiais educativos e sistemas de denúncia.

Como percebido, as áreas e eixos de atuação compreendem campos ampliados da política afim de dispor uma estrutura concomitantemente vertical e horizontal com o intuito de situar um sistema integrado de enfrentamento ao tráfico. Diferentemente dos dois primeiros PNETP, o III é parte de nova conjuntura de combate ao tráfico. Como já situado até o momento, há diferenças entre uma dinâmica de puro alcance criminal e penal e outro que advoga, antes destes dois alcances, uma proposta de políticas públicas. Não obstante, ter em voga no desenho da política primeiramente as ações tocantes à estrutura do “ambiente de tráfico” em vez do estrito enfrentamento direto, pressupõe, teoricamente, mudança conceitual e normativa das causas, efeitos e correlações que ordenam o tráfico de pessoas. Todavia, pretendemos nesta parte, analisar o andamento do III PNETP¹¹³, considerando que a avaliação do mesmo está em finalização.

O III PNETP compreende três ciclos avaliativos a partir do envio de informações sistematizadas pelos seguintes órgãos: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Cidadania e o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, além da Defensoria Pública da União. Dos 120 indicadores observados, o primeiro ciclo (julho/18 a dezembro/19) obteve 42 considerados cumpridos, 16 parcialmente cumpridos e 62 não cumpridos. O segundo ciclo (janeiro/2020 a dezembro/20), 50 foram considerados cumpridos, 23 parcialmente cumpridos e 47 não cumpridos.

Os quadros a seguir corroboram o andamento geral do III PNETP, em que o órgão com informações mais requisitadas é o Ministério da Justiça e Segurança Pública (o que demonstra o caráter do tráfico de pessoas com uma lógica de segurança), seguido do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (indicando a dimensão generificada do tema) e Ministério das Relações Exteriores (considerando o respeito às normativas internacionais e questões fronteiriças). Os Ministérios da Economia, Cidadania, Educação e Saúde, respondem por 7, 4, 3 e 1 indicador, respectivamente (o que denota cenário preocupante, pois coloca em xeque nossa própria afirmativa pouco mais acima de que ocorreram “mudança conceitual e normativa das

¹¹³ Disponível em: <<https://www.monitora87.org/>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

causas, efeitos e correlações que ordenam o tráfico de pessoas” – testaremos essa hipótese mais à frente.

O retorno das informações prestadas costuma ser um problema à avaliação. Enquanto o Ministério da Justiça e Segurança Pública tem taxa de praticamente 100% de respostas (mesmo sem conteúdo, pois responder não implica um texto em si), o Ministério da Educação não respondeu a nenhum dos três ciclos avaliativos, e os Ministérios da Cidadania e Relações Exteriores são incipientes. Logo, há um problema identificado de início no contorno do III PNETP: a não resposta por órgãos que desenvolvem (ou deveriam desenvolver) a materialização das políticas públicas em ações. O primeiro ciclo foi o que obteve o maior percentual de respostas retornadas, o segundo foi afetado pelas dinâmicas da pandemia do coronavírus (que pode ter reduzido trabalho de servidores) e o terceiro segue em andamento (mesmo que com quase 100% das respostas da área de segurança pública concluídas).

Quadro 11 - Monitoramento das respostas de cada organização participante do III PNETP por ciclo.

Organização	Perfil da Organização	Ciclo	Ciclo	Ciclo
		Jul/18- dez/19	Jan/20- dez/20	Jan/21- jul/21
Status de Indicadores				
CGETP/DEMIG/SENAJUS Ministério da Justiça e Segurança Pública (CGETP/DEMIG/SENAJUS)	Governo - Agente Executora Membra de: Grupo Interministerial III Plano Nacional de ETP	95 / 95	95 / 95	93 / 95
DCIT Ministério das Relações Exteriores	Governo - Agente Executora	10 / 10	4 / 10	0 / 10
DETRAE/SIT Ministério da Economia (DETRAE/SIT)	Governo - Agente Executora	4 / 7	5 / 7	0 / 7
SAI Defensoria Pública da União	Judiciário - Agente Executora	2 / 2	2 / 2	2 / 2
SAPS Ministério da Saúde	Governo - Agente Executora	1 / 1	1 / 1	1 / 1
SME Ministério da Educação	Governo - Agente Executora	0 / 3	0 / 3	0 / 3
SNAS Ministério da Cidadania	Governo - Agente Executora	4 / 4	0 / 4	0 / 4
SNPG/SNPM Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	Governo - Agente Executora	16 / 16	16 / 16	0 / 16

Fonte: <https://www.monitora87.org/>

Já no tocante aos eixos em si, as disparidades acima afetam igualmente a disposição na produção de informações. Das 138 metas previstas distribuídas entre os seis eixos, o primeiro ciclo obteve 132 respostas (95,6%), o segundo 123 (93,2%) e o terceiro 96 (69,5%) até julho

de 2022. Novamente, as “respostas” não significam conteúdo em si, pois alguns órgãos simplesmente podem responder “não foi realizado”, “não se aplica”, “será realizado no próximo ciclo”, dentre outras respostas. Todavia, como se trata de uma política em três ciclos que perdura por quatro anos, é comum respostas deste tipo, pois uma ou outra política pode ser realizada mais à frente. O problema está, primeiro, na não resposta e, em seguida, no conteúdo da resposta quando se exige alguma ação prática desenvolvida.

É perceptível que os eixos “Gestão da Política” e “Responsabilização” são os que mais têm respostas enviadas – e, considerando os conteúdos dos dois eixos, provavelmente foram advindos do Ministério da Justiça e Segurança por envolver as temáticas trabalhadas pelo órgão. Desde o primeiro ciclo se percebe a dificuldade no retorno das informações provenientes aos eixos “Capacitação” e “Prevenção e Conscientização Pública”. Já no segundo, em pleno período da pandemia, os eixos “Gestão da Informação” e “Assistência à Vítima” foram os mais afetados – provavelmente pela falta de servidores disponíveis para alimentar os dados e para desenvolver ações in loco de assistência. O terceiro ciclo tem os eixos “Gestão da Informação” e “Prevenção e Conscientização Pública” como os mais atingidos justamente no período de encerramento do ciclo de desenvolvimento da política.

Os dados indicam que os eixos: 1) na dinâmica da organização federal, em termos de planejamento e estruturação, o eixo “Gestão da Política” tem respostas consolidadas; 2) em termos de “Gestão da Informação”, desde o segundo ciclo há descompasso, o que pressupõe perda de rotinas de enriquecimento da alimentação dos dados; 3) no tocante à “Capacitação”, há leve descontinuidade no retorno das informações, sobretudo no terceiro ciclo, enquanto que a “Responsabilização” pouco foi afetada (em suma pela experiência dos governo brasileiros derivado do foco nessa área); 4) tanto a “Assistência à Vítima” quanto a “Prevenção e Conscientização Pública” apresentam distorções gerais, principalmente nesta última no terceiro ciclo, indicando possíveis efeitos da pandemia do coronavírus no âmbito de desenvolvimento de ações no território em si.

Em linhas gerais, a avaliação dos dois primeiros ciclos e a conjuntura das respostas enviadas (sem avaliação, é importante ressaltar), denotam que há lacunas de desenvolvimento de organização da política em nível de coordenação federal em áreas não afetadas à Segurança Pública e Justiça (certamente, as áreas com maior experiência de empreendimento de políticas de combate ao tráfico de pessoas), mesmo que esta área represente, percentualmente, o maior espaço delimitado no III PNETP. Em segundo, a descoordenação de outras áreas para com Segurança e Justiça, implica dissociação na estrutura de consolidação de informações, bancos de dados e rotinas de coleta. Não obstante, a área de Segurança e Justiça tem experiência na

questão da responsabilização e capacitação, portanto, dois eixos pouco afetados. Por fim, a assistência à vítima a prevenção foram áreas muito afetadas, por motivos diversos, da pandemia do coronavírus, ao descompasso de articulação entre entes federativos esferas governamentais distintas, bem como a falta de padronização de estrutura de processos.

Quadro 12 - Demonstrativo do monitoramento do III PNETP por ciclos.

Eixo	Ciclo/Ações Monitoradas		
	Julho de 2018 - Dezembro de 2019	Janeiro de 2020 - Dezembro de 2020	Janeiro de 2021 - Julho de 2022
1. Gestão da Política	28 / 29	29 / 29	27 / 29
2. Gestão da Informação	19 / 19	13 / 19	9 / 19
3. Capacitação	18 / 20	17 / 20	13 / 20
4. Responsabilização	20 / 20	20 / 20	18 / 20
5. Assistência à Vítima	30 / 30	26 / 30	18 / 30
6. Prevenção e Conscientização Pública	17 / 20	18 / 20	11 / 20

Fonte: <https://www.monitora87.org/>

Em relação aos eixos em si, não analisamos todas as atividades do III PNETP, tendo em vista que parte significativa dos objetivos são meramente burocráticos de implementação de rotinas, processos, coleta de informações, criação de grupos e alcance de capacidade burocrática. Neste aspecto, selecionamos alguns objetivos ou metas de cada um dos seis eixos delimitados que apresentam impactos no desenvolvimento direto da PNET e do III PNETP. Procuramos associar, em especial, as atividades que orientavam ações para além da medida repressiva, tais como assistência, prevenção, mapeamento, diagnóstico, acordos, dentre outras atividades que permitissem visão, primeiramente, compreensiva e, em segundo, preventiva do tráfico de pessoas.

Das vinte e seis metas/objetivos analisados, doze foram cumpridas ou cumpridas faltando análise do último ciclo, oito não foram cumpridos ou não executados e cinco parcialmente cumpridos e um se encontra em andamento. Dos cumpridos, a maior parte está no âmbito de estruturação de processos (4), informação (3), seguido de assistência social (3) e capacitação (2). Dos não cumpridos ou não executados, a maior parte está em informação (3) e relações governamentais (2). Podemos destacar que, apesar de alguns indicadores pontuarem cumprimento, as informações enviadas pelos órgãos governamentais ponderam cumprimento parcial ou simplesmente afirmam o cumprimento, mas, quando se procede à

leitura da afirmativa, não necessariamente a justificativa está a contendo de indicação de cumprimento. Isso é percebido nos eixos de gestão da política e de assistência mais à frente.

Quadro 13 - Síntese PNETP em indicadores selecionados.

Áreas/Cumprimento	Contagem de Objetivos/Metas específicas de cada Eixo
Assistência Social	4
Cumprido	1
Cumprido no segundo ciclo (em análise no terceiro)	2
Não cumprido nos dois primeiros ciclos (em análise no terceiro)	1
Capacitação	2
Cumprido	1
Cumprido (informa que o segundo ciclo não teve atuação)	1
Criminal	2
Não cumprido nos dois primeiros ciclos (em análise no terceiro)	1
Parcialmente cumprido nos dois primeiros ciclos (em análise no terceiro)	1
Estruturação de processos	7
Cumprido	3
Cumprido no segundo ciclo (em análise no terceiro)	1
Em andamento	1
Não cumprido nos dois primeiros ciclos (em análise no terceiro)	1
Parcialmente cumprido	1
Informação	8
Cumprido	2
Cumprido no segundo ciclo (em análise no terceiro)	1
Não cumprido	2
Não cumprido nos dois primeiros ciclos (em análise no terceiro)	1
Parcialmente cumprido	2
Relações Governamentais (nacionais ou internacionais)	3
Não cumprido nos dois primeiros ciclos (sem resposta no terceiro)	1
Não executado	1
Parcialmente cumprido nos dois primeiros ciclos (em análise no terceiro)	1

Fonte: elaborado pelo autor.

O primeiro eixo “Gestão da Política”, tem dois objetivos expressivos. Uma meta (1.2) se atém à catalogação de práticas de atendimento às vítimas a partir de enfoque por marcadores sociais – o produto proposto foi derivado no “Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas de Tráfico de Pessoas”, parte do Projeto ‘Tráfico de Pessoas e Normas Internacionais’, objeto do Termo de Execução Descentralizada nº 3/2019 ainda em execução. Ainda não há normativas específicas de alcance nacional (há apenas cartilhas) para tratamento às vítimas, o que dificulta o atendimento da meta 5.5 acerca do protocolo nacional de ação para garantia de direitos das

vítimas de tráfico de pessoas. Esta meta dificulta aspectos mínimos de garantia de direitos, bem como permite alto grau de discricionariedade que desorienta coordenação de políticas em nível federal e estrutura um voluntarismo exacerbado em que gestores em nível local tomam decisões a despeito de processos gerais. Se há uma política nacional (PNET), se observa que na prática, ela não se desenvolve. Outro objetivo (1.10) deste eixo está na internalização e na regulamentação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, ainda sequer executado. Sem qualquer perspectiva de implementação, a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração) fica prejudicada em certos instrumentos que poderiam impactar na oferta de serviços, acesso à justiça e direitos previstos. Há, portanto, mais um descompasso na estruturação da política.

O segundo eixo, “Gestão da Informação”, tem cinco metas destacadas. A primeira (2.1.a) envolvia o desenvolvimento e implementação do Sistema Integrado de Informações sobre tráfico de pessoas com a justificativa de que limitações impedem a criação de um sistema. A inexistência de um sistema nacional que congregue as informações em nível federal, estadual e municipal sobre tráfico de pessoas impossibilita coordenação de políticas, bem como aspectos básicos de diagnóstico, territórios e dados demográficos dos casos. A única fonte de informações passa a ser processos judiciais ou postos de atendimento, em que ambos podem dificultar acesso total às informações. Cada órgão acaba por criar as suas rotinas e processos. Outro objetivo (2.3) não cumprido e associado ao primeiro, é o de desenvolver banco de dados sobre instituições e programas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, o que demonstra novamente o voluntarismo e dissociação de política nacional.

Outro objetivo (2.7) envolve registro e compartilhamento informações sobre o tráfico de pessoas no âmbito dos programas, serviços ou equipamentos de assistência social. Não há qualquer indicativo do cumprimento pleno, apenas a informação de inclusão de perguntas no sistema de acolhimento às vítimas em termos nacionais - ainda que insuficiente, o mapeamento de programas e atuação de assistência social permite verificar o andamento da política em nível nacional e, sobretudo, local. Quando não há retorno, há falhas de comunicação, bem como não execução da política. A coordenação de política, aspecto primazia indicado no início da PNET e III PNETP se desfaz rapidamente.

Dois objetivos de fato foram concluídos. O primeiro (2.8), a produção de um Relatório Nacional de Dados do Tráfico de Pessoas (2017 – 2020) – todavia, este relatório esbarra nos itens 2.1.a e 1.2 sobre medidas de estrutura integrada de informações entre esferas governamentais e entes federativos. Outro objetivo (2.9) concluso foi a Unificação das Centrais do Disque 100 e Ligue 180, que permitem agregar pessoal qualificado e canal único que facilita

a possibilidade de denúncia. Em suma, o eixo “Gestão da Informação” é enfraquecido por objetivos de estruturação do primeiro eixo “Gestão da Política” não terem relativo cumprimento. Como construir processos de informação adequados quando a estruturação da política não o é? O fato da estruturação padecer de fragilidades, produz impactos e efeitos em cadeia nos outros eixos.

O terceiro eixo, “Capacitação”, apresenta duas metas, a priori, cumpridas e com justificativas que incitam o entendimento de que ocorreu o desenvolvimento de atividades claras. O primeiro (3.5) objetivo envolvia como produto a capacitação de atores-chave no sistema de enfrentamento ou tráfico de pessoas, em que vários órgãos do governo federal em cooperação com organizações internacionais (como a UNODC) atuaram para capacitação, bem como para atender ao segundo objetivo (3.6), que se relacionava a incorporar a temática do tráfico de pessoas em cursos de escolas de governo e programas nacionais de capacitação. Este eixo traz a expertise da área de Segurança Pública e Justiça consolidada de anos na temática do tráfico, logo, não é de surpreender que este eixo tenha sido cumprido rapidamente.

O quarto eixo, “Responsabilização” tem dois objetivos não cumpridos e outros dois parcialmente cumprido. O primeiro (4.1) cumprido parcialmente se propunha a produzir estudos sobre a responsabilização e punição pelo crime de Tráfico de Pessoas no Brasil – temática importante trazida pela lei nº 13.344/2016 que, diferentemente das anteriores, tem possibilidade de indenização previstos nos §1º a 4º do art. 8º. O segundo (4.2) cumprido parcial envolvia articulação de ações de órgãos que atuam em sentido repressivo, todavia, existem críticas de que esta articulação tem aspectos negativos por associar crimes e motivos distintos em caráter ampliado, bem como correlaciona, por exemplo, tráfico de pessoas e tráfico de drogas.

Quanto aos outros dois objetivos não cumpridos, o primeiro (4.7) envolve articular as ações de segurança pública e inteligência para o combate ao tráfico de drogas e ao tráfico de pessoas (e que tem relação com o item 2.1.a, que ratifica a necessidade de primeiro, articulação nacional para o cumprimento de política federal e, em segundo, de organização de processos verticais e horizontais). O segundo (4.10) não cumprido aborda realização de estudos sobre a relação entre o tráfico de pessoas e a execução de grandes obras de infraestrutura, mineração e energia – tal objetivo envolve cenário de intensa especulação de que grandes projetos de investimento impactariam na construção de ambiente “propício” ao desenvolvimento de tráfico de pessoas.

Este eixo tem forte relação para com o sentido penal típico das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Todavia, os objetivos selecionados dispõem atenção do III

PNETP em aglutinar tráfico de drogas e de pessoas. Todavia, esta articulação é enfraquecida por total distanciamento entre a capacidade de estruturação da gestão da política inicial e de informações posterior, o que dificulta articulação entre órgãos para além da horizontalidade federal, o maior desafio de uma política pública que vai para diferentes territórios e campos de atuação. Por fim, essa articulação esbarra em outra frente: como se trata de articular crimes distintos (pessoas e droga), são cenários de investigação teoricamente distintos e, sem aporte de estudos sobre como esses cenários se dão territorialmente e por via cadeias de negócios (suprimentos, demandas, empresas, mercados e pessoas), enfraquece novamente a articulação. Como situado de início, a desestruturação do primeiro eixo reverbera nos outros seguintes.

O quinto eixo, “Assistência à vítima”, tem seis objetivos. Em geral, o primeiro (5.1), que foi cumprido, envolve a institucionalização de parcerias nacionais e internacionais para ações, programas e projetos – em termos de Brasil, o aporte federal tem parcerias consolidadas, todavia, em níveis inferiores, ainda é um aspecto a ser estruturado. O segundo (5.3), não cumprido, destaca a instalação da experiência piloto de enfrentamento ao tráfico em área com ambiente vulnerável – o objetivo tem relação com os itens 2.1.a e 4.7 no tocante à articulação federal e regional, todavia, ainda se demonstra a incapacidade federal de liderar o processo de coordenar ações concretas.

O terceiro (5.5) objetivo, este cumprido, teve como produto a Cartilha de Construção de Fluxos de Atendimento a Vítimas de Tráfico de Pessoas e se relaciona com o item 1.2. O quarto (5.7), não cumprido, se referia à inserção de vítimas de tráfico de pessoas no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego do Ministério da Educação – o Ministério da Justiça e Segurança Pública não respondeu quanto a este objetivo, que, a não ser atendido, fere os incisos I e III do art. 6º da Lei nº 13.344/2016, que trata das medidas de assistência. O quinto objetivo (5.8) apontava para acordos e estratégias para a inclusão produtiva e educacional de populações vulneráveis ao tráfico de pessoas, em que são apontados uma série de projetos que a Secretaria Nacional de Inclusão Produtiva Urbana afirma não executar nenhuma ação especificamente direcionada às populações vulneráveis ao tráfico de pessoas, mas ações gerais que podem ser aproveitáveis pelas mesmas. O sexto objetivo (5.9) retorna à questão da experiência piloto do item 5.3, mas específico à migrantes, com informações sobre projetos muito vagos, sem discriminar de fato quais são.

Em resumo, a assistência à vítima tem um desenho institucional que depende da estrutura dos eixos anteriores. Ainda que, em termos de nível federal, as parcerias para programas e projetos sejam parte já consolidadas, há dificuldade em deslocar para níveis governamentais inferiores. Sobretudo pelo descompasso de políticas públicas gerais

dissociadas de fundamento conceitual e desenho para atendimento às vítimas de tráfico – existem políticas de outros campos que são apropriados para o campo de assistência das vítimas do tráfico de pessoas. Nem mesmo as experiências piloto são desenvolvidas em pequenos projetos para delimitar alcance. Há, portanto, uma dificuldade de se delimitar o que é assistência de fato.

O último eixo, “Prevenção e conscientização pública”, tem sete objetivos. O primeiro (6.2), parcialmente cumprido, destaca criação de parâmetros para a escuta qualificada de grupos vulneráveis ao tráfico de pessoas e se relaciona com o item 5.2 – é prevista a criação do documento "Diretrizes para a construção de parâmetros de escuta qualificada de grupos vulneráveis ao tráfico de pessoas". O segundo (6.4) objetivo, cumprido, envolve difundir agenda de trabalho da rede ampliada de atores sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no País. O terceiro (6.5) objetivo, também cumprido, direciona à criação de cartilha sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no País e se relaciona com outro objetivo (6.6), não cumprido, o de disponibilizar materiais educativos sobre tráfico de pessoas em plataformas digitais.

Os últimos três objetivos parcialmente cumpridos destacam, primeiramente (6.7), campanhas de conscientização e sensibilização nas esferas federal, estadual e municipal e, em segundo (6.8), divulgar o aplicativo Proteja Brasil como canal de denúncia de tráfico de pessoas – o aplicativo "Proteja Brasil" assim como o site "Humaniza Redes" foram descontinuados em abril/2020 e substituídos pelo site "ouvidoria.mdh.gov.br" e aplicativo "Direitos Humanos Brasil". O último objetivo (6.9), não cumprido, aponta a sistematização e divulgação de casos de responsabilização e punição pelo crime de tráfico de pessoas.

Em geral, há uma confusão entre prevenção e conscientização no entendimento do III PNETP, haja vista a dificuldade na estruturação de prevenção e criação de canais de denúncia e, relativo sucesso nas campanhas publicitárias e meios de divulgação. A dificuldade reside na transposição de estrutura federal para níveis inferiores, mas, sobretudo, na coordenação da política. A incipiência de sistemas integrados de atuação, informação, assistência, fluxos de atendimento à vítima se alia à construção de políticas gerais e específicas que não se alinham aos parâmetros da própria política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Já a conscientização tem aporte em experiência de políticas anteriores. Há, assim, essa dificuldade em dissociar prevenção da conscientização. Veja o quadro a seguir.

Quadro 14 - Demonstrativo do monitoramento do III PNETP por atividades selecionadas.

Objetivos/Metas específicas de cada Eixo	Campo de atuação	Resultado gerado ou proposto	Cumprimento	Justificativa cumprimento	pelelo	Impactos
Eixo 1 - Gestão da política						
1.2. Revisar programas e serviços do Governo federal que se referem direta ou indiretamente ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, com explicitação dos enfoques de gênero e de orientação sexual e da garantia de direitos de crianças e adolescentes.	Estruturação de processos	Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas de Tráfico de Pessoas	Em andamento	Projeto ‘Tráfico de Pessoas e Normas Internacionais’, objeto do Termo de Execução Descentralizada nº 3/2019 ainda em execução		Ainda não há normativas específicas de alcance nacional para tratamento às vítimas. Relaciona com item 5.5
1.10. Analisar o progresso na internalização e na regulamentação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias.	Relações Governamentais (nacionais ou internacionais)	Internalização da Resolução 45/158 da Assembleia Geral da ONU	Não executado	Pandemia do coronavírus		Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias foi adotada pela Resolução 45/158 da Assembleia Geral da ONU em 1990 não tem execução. Dificuldade de implementação da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração)
Eixo 2 - Gestão da Informação						
2.1.a Ações adotadas para o desenvolvimento e implementação do Sistema Integrado de Informações sobre ETP	Estruturação de processos	Sistema Integrado de Informações	Parcialmente cumprido	O desenvolvimento e implementação de um Sistema Integrado de Informações esbarra em uma série de limitações das mais variadas naturezas (orçamentárias, tecnológicas, institucionais), que precisam ser transpostas		Não há um sistema nacional que congregue as informações em nível federal, estadual e municipal sobre tráfico de pessoas, o que impossibilita coordenação de políticas, bem como aspectos básicos tais como diagnóstico, territórios e dados demográficos dos casos. Há

					restrição de informação associada ou à abertura de processos judiciais ou de atendimento direto em postos
2.3. Diagnosticar o cenário nacional sobre o tráfico de pessoas, por meio da realização de estudos que abordem os temas da prevenção, da repressão ao tráfico de pessoas e da atenção às vítimas	Informação	Relatório Nacional de Dados do Tráfico de Pessoas (2017 – 2020)	Parcialmente cumprido	No ano de 2020, foram estabelecidas as tratativas entre MJSP e UNODC para contratação de consultoria destinada a elaboração do Relatório de Dados Nacionais sobre ETP (2017 a 2020).	A necessidade de um relatório nacional esbarra na falta de um sistema integrado, portanto, o relatório, ainda que observe elementos de longo prazo no Brasil, padece de coordenação e informações
2.7. Registrar e compartilhar informações sobre o tráfico de pessoas no âmbito dos programas, serviços ou equipamentos de assistência social	Informação	Inclusão de 03 questões no Censo SUAS 2018 (Unidades de Acolhimento), visando a coleta de informações sobre a oferta de Serviço de Acolhimento às vítimas de tráfico de seres humanos no âmbito do SUAS	Cumprido	Há informação do cumprimento no ciclo I, sem demais informações nos ciclos seguintes	Ainda que insuficiente, o mapeamento de programas e atuação de assistência social permite verificar o andamento da política em nível nacional e, sobretudo, local. Quando não há retorno, há falhas de comunicação, bem como não execução da política
2.8. Manter sistemas de recepção de denúncias de situações de tráfico de pessoas por meio do Disque 100 e do Ligue 180	Estruturação de processos	Unificação das Centrais do Disque 100 e Ligue 180	Cumprido	As centrais do Disque 100 e Ligue 180 foram unificadas, de forma que, compõem um único banco de dados de registro de violação de direitos humanos.	As centrais de denúncias e atendimentos, ainda que distintas, permitem agregar pessoal qualificado e canal único que facilita a possibilidade de denúncia
2.9. Desenvolver e difundir o banco de dados sobre instituições e programas de enfrentamento ao tráfico de pessoas	Informação	Banco de dados sobre instituições e programas de enfrentamento ao tráfico de pessoas	Parcialmente cumprido	Termo de Execução Descentralizada nº 3/2019, firmado entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) não foi concluído	Não há um banco de dados sobre práticas no enfrentamento ao tráfico de pessoas, implicando voluntarismo

Eixo 3 - Capacitação

<p>3.5. Realizar atividades de sensibilização e capacitação voltada à rede ampliada de atores e instituições que atuam direta ou indiretamente no enfrentamento ao tráfico de pessoas</p>	Capacitação	Capacitação de atores do sistema de enfrentamento ou tráfico de pessoas	Cumprido (informa que o segundo ciclo não teve atuação)	<p>5ª Semana Nacional de Mobilização (cobertura nacional); b) 6ª Semana Nacional de Mobilização (cobertura nacional); c) Projeto Atenção Brasil (cobertura nacional); d) Cursos de Preparação à Carreira de Defensor Público Federal (cobertura nacional); e) Escola Virtual da Escola Nacional da Administração Pública (cobertura nacional); no Ministério da Economia: a) Projeto Dragão do Mar. Grupo Especial de Fiscalização Móvel</p>	<p>Processo de capacitação coordenado pela União pode orientar instruções gerais para atuação de enfrentamento ao tráfico de pessoas</p>
<p>3.6. Incorporar a temática do tráfico de pessoas em cursos de escolas de governo e programas nacionais de capacitação</p>	Capacitação	<p>Projeto ATENÇÃO Brasil (2018-2020), implementado pelo Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias em parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública e outros parceiros, e da Organização Internacional para as Migrações em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública. E a Defensoria Pública da União, que passou a inserir a temática nas programações dos cursos de Preparação à Carreira de Defensor Público Federal.</p>	Cumprido	<p>Escola Nacional de Administração Pública e a Defensoria Pública da União ofereceram cursos e capacitações</p>	<p>A utilização de pessoal qualificado das próprias instituições governamentais pode impactar na construção de longo prazo de mecanismos de capacitação</p>
<p>Eixo 4 - Responsabilização</p>					
<p>4.1. Realizar e divulgar estudos com recomendações sobre destinação de verbas indenizatórias decorrentes de penalidades pelo crime de tráfico de pessoas</p>	Criminal	<p>Estudos sobre a responsabilização e punição pelo crime de Tráfico de Pessoas no Brasil</p>	<p>Não cumprido nos dois primeiros ciclos (em análise no terceiro)</p>	<p>Estudos sobre a responsabilização e punição pelo crime de Tráfico de Pessoas no Brasil, após a Lei 13/344/2016. A previsão de</p>	<p>Parte do sentido penal e criminológico da política envolve analisar impactos de penalidades no tocante às verbas indenizatórias, considerando que a Lei</p>

				início da pesquisa será o segundo semestre de 2022	13.344/2016, diferentemente das anteriores, tem possibilidade de indenização previstos nos §1º a 4º do art. 8º
4.2. Desenvolver e apoiar iniciativas para articular as ações de segurança pública e inteligência para o combate ao tráfico de drogas e ao tráfico de pessoas	Criminal	O MJSP por meio da Secretaria de Operações Integradas (SEOPI) executa o projeto estratégico Rede de Centros Integrados de Inteligência de Segurança Pública (REDE CIISP), bem como o Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras e Divisas-VIGIA e o Projeto M.O.S.A.I.C.O	Parcialmente cumprido nos dois primeiros ciclos (em análise no terceiro)	O eixo operacional tem como finalidade estimular operações policiais no território nacional com foco comum: organizações criminosas.	Há uma série de críticas a respeito de agregar as competências de ramos distintos, bem como de crimes em si, como se fossem complementares ou interdependentes. Por outro lado, articula diferentes atores em esforços ampliados
4.7. Estabelecer acordos com atores estaduais, distritais e municipais para a proposição de observatórios locais de tráfico de pessoas	Estruturação de processos	Acordos de cooperação entre entes federativos de esferas governamentais distintas	Não cumprido nos dois primeiros ciclos (em análise no terceiro)	Ministério da Justiça e Segurança Pública afirma que meta não foi cumprida	Objetivo tem relação com o item 2.1.a, que ratifica a necessidade de, primeiramente, articulação nacional para o cumprimento de política federal e, em segundo, de organização de processos verticais e horizontais. Neste caso, um sistema de informação de alcance local impacta na falta de dados concretos
4.10. Realizar estudos sobre a relação entre o tráfico de pessoas e a execução de grandes obras de infraestrutura, mineração e energia	Informação	Estudos sobre a relação entre o tráfico de pessoas e projetos de grande investimento	Não cumprido nos dois primeiros ciclos (em análise no terceiro)	Ministério da Justiça e Segurança Pública afirma que meta não foi cumprida	Há uma série de interpretações de que grandes projetos de investimento impactariam na construção de ambiente "propício" ao desenvolvimento de tráfico de pessoas. Sem informação concreta, trata-se de especulação

Eixo 5 - Assistência à vítima

5.1. Indicador 5.1.a) Ações desenvolvidas para estabelecer parcerias	Relações Governamentais (nacionais ou internacionais)	MJSP é parceiro Organização das Migrações Internacionais no Brasil (OIM/BRASIL)	Parcialmente cumprido nos dois primeiros ciclos (em análise no terceiro)	No âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, entende-se que a participação em foros internacionais favorece o estabelecimento de parcerias com redes internacionais para a localização de pessoas no exterior e atendimento a vítimas de tráfico de pessoas	Parcerias permitem troca de informações sobre políticas, processos, atores, redes, ações de assistência, prevenção e enfrentamento. Sem articulação, prende-se às interpretações enviesadas da realidade local
5.3. Indicador 5.3.b Ações de articulação entre órgãos e o progresso da instalação da experiência piloto	Relações Governamentais (nacionais ou internacionais)	Projeto piloto de articulação entre órgãos	Não cumprido nos dois primeiros ciclos (sem resposta no terceiro)	Meta conjunta MJSP-MMFDH, a ser implementada até 2022, mediante participação do MJSP e OIM junto à União Europeia	Objetivo tem relação com os itens 2.1.a e 4.7 no tocante à articulação federal e regional, todavia, ainda se demonstra a incapacidade federal de liderar o processo de coordenar ações concretas
5.5. Desenvolver e implementar o protocolo nacional de ação para garantia de direitos das vítimas de tráfico de pessoas. Indicador 5.5.a Ações desenvolvidas para a elaboração do Protocolo	Estruturação de processos	Cartilha de Construção de Fluxos de Atendimento a Vítimas de Tráfico de Pessoas	Cumprido no segundo ciclo (em análise no terceiro)	Tratativas junto à Organização Internacional para as Migrações (OIM) para a construção do Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas de Tráfico de Pessoas, com vistas a garantir a identificação, encaminhamento e acesso aos serviços adequados das vítimas de tráfico, além de servir como modelo às Unidades da Federação para elaboração de fluxos estaduais de acordo com a realidade de cada local	Há necessidade de organização de diretrizes gerais que possam ser adaptáveis às realidades locais. A criação de um fluxo de atendimento às vítimas, por intermédio de um protocolo nacional permite identificação de práticas, redes e processos, assim como impacta na compilação de dados capazes de permitir criação de políticas
5.7. Estabelecer acordos para a inserção de vítimas de tráfico de pessoas no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e	Assistência Social	Inserção de vítimas de tráfico de pessoas no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego do Ministério da Educação	Não cumprido nos dois primeiros ciclos (em análise no terceiro)	Ministério da Justiça e Segurança Pública não respondeu	Não atendimento aos incisos I e III do art. 6º da Lei nº 13.344/2016, que trata das medidas de assistência

Emprego do Ministério da Educação

<p>5.8. Firmar acordos e estabelecer estratégias para a inclusão produtiva e educacional de populações vulneráveis ao tráfico de pessoas</p>	<p>Assistência Social</p>	<p>Programa Inclusão Produtiva Urbana e Plano Progridir, coordenado pela Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Urbana (SENISP) e Programa Acessuas Trabalho via Sistema de Acompanhamento do Programa Acessuas Trabalho (SIS Acessuas)</p>	<p>Cumprido no segundo ciclo (em análise no terceiro)</p>	<p>Secretaria Nacional de Inclusão Produtiva Urbana afirma não executar nenhuma ação especificamente direcionada às populações vulneráveis ao tráfico de pessoas, suas ações voltadas às pessoas em situação de vulnerabilidade social abarcam em alguma medida tais populações, ampliando suas possibilidades de profissionalização para superação da condição em que se encontravam</p>	<p>Normativas de enfrentamento ao tráfico de pessoas indicam reorientação da lógica repressiva para preventiva por intermédio de atenuar ou eliminar as condições que potencializariam o tráfico (renda, trabalho e emprego envolve tais condições)</p>
<p>5.9. Desenvolver e implementar experiência piloto em comunidade com alto índice de população vulnerável ao crime de trabalho escravo e de tráfico de pessoas, para a assistência comunitária em parceria com a sociedade civil, com a combinação de serviços e práticas que integrem a assistência sociojurídica, o acolhimento às vítimas, a inclusão produtiva e a responsabilização pecuniária aplicada aos perpetradores, entre outros. (Indicador 5.9.a) Ações desenvolvidas para a criação e implementação do piloto</p>	<p>Assistência Social</p>	<p>Termo de Fomento relativo ao projeto “Espaço Migrantes: Atendimento multidisciplinar para imigrantes e refugiados”. Outros projetos em conjunto com ONG Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), mas sem discriminação</p>	<p>Cumprido</p>	<p>Há informações sobre projetos muito vagos, sem discriminar de fato quais são</p>	<p>Relaciona com item 1.10 sobre apoio para migrantes. Não indicam quais projetos são apoiados de fato, nem as ações concretas. Relaciona com item 5.3 sobre projeto piloto de atuação em comunidade com alto índice de população vulnerável ao trabalho escravo e tráfico de pessoas. Um projeto que integre políticas poderia permitir análise do alcance de políticas (ainda que projeto piloto)</p>

Eixo 6 - Prevenção e conscientização pública

6.2. Desenvolver parâmetros para a escuta qualificada de grupos vulneráveis ao tráfico de pessoas	Assistência Social	Protocolo de Atendimento às Vítimas de Tráfico de Pessoas no MERCOSUL, Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas do Trabalho Escravo. Prevê criação do "Diretrizes para a construção de parâmetros de escuta qualificada de grupos vulneráveis ao tráfico de pessoas"	Cumprido no segundo ciclo (em análise no terceiro)	Em março de 2021, foi divulgado edital para contratação de consultor com vistas ao desenvolvimento do projeto, e a previsão é que o documento relacionado ao produto final dessa consultoria seja divulgado até metade do ano de 2022.	Relaciona com meta 5.2 do PNETP. A OIM desenvolveu junto com MJSP e o MMFDH, o protocolo de escuta qualificada para grupos vulneráveis a vítimas de tráficos de pessoas. AS orientações são significativas na medida em que uniformiza meios de assistência específicos.
6.4. Difundir agenda de trabalho da rede ampliada de atores sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no País	Estruturação de processos	Seminários, capacitações, workshops. Campanha "Coração Azul", Relatórios de Gestão do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP) (há atraso nos documentos), Relatórios Semestrais da Rede de Núcleos e Postos Avançados (há atraso nos documentos)	Cumprido	Há destaque incisivo de informações em diversas redes sociais e sites. Todavia, algumas dessas informações se encontram com defasagem e desatualização crítica	Publicidade da atuação em esferas de governo permite crítica ao enfrentamento. Mas tais informações precisam estar devidamente disponíveis
6.5. Elaborar e difundir cartilha sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no País	Informação	Foram produzidos 5.600 exemplares das cartilhas e as mesmas serão disponibilizadas em formato digital. Foi criada a cartilha "Tráfico de Pessoas: breves orientações para profissionais do turismo"	Cumprido	Há ênfase na criação das cartilhas como meios mais acessíveis de alcance de entendimento	Cartilhas são meios rápidos de alcance de determinadas ações, projetos, políticas e informações em geral
6.6. Disponibilizar materiais educativos sobre tráfico de pessoas em plataformas digitais	Informação	Não há informação	Não cumprido	Não há informação	Plataformas digitais são os meios mais comuns de acesso à informação
6.7. Realizar campanhas de conscientização e sensibilização nas esferas federal, estadual e municipal	Informação	Campanha Coração Azul, 5ª Semana Nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas, 30 de julho como sendo o Dia Mundial e Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	Cumprido no segundo ciclo (em análise no terceiro)	Ações de conscientização e sensibilização sobre o tráfico de pessoas são realizadas ao longo de todo ano pelos mais diversos parceiros da rede ampliada de atores.	Articular entes federativos de esferas governamentais distintas relaciona os itens 2.1.a e 2.3 sobre organização de sistemas integrados e ampliação da capacidade

				burocrática para coordenar políticas
6.8. Divulgar o aplicativo Proteja Brasil como canal de denúncia de tráfico de pessoas e aprimorar os fluxos de encaminhamento das denúncias recebidas. (Indicador 6.8.a) Ações realizadas para a divulgação	Estruturação de processos	Aplicativo "Proteja Brasil" assim como o site "Humaniza Redes" foram descontinuados em abril/2020 e substituídos pelo site "ouvidoria.mdh.gov.br" e aplicativo "Direitos Humanos Brasil"	Cumprido	A partir de duas novas plataformas, está disponível ao usuário o atendimento via chat e também por videochamada (esta última exclusiva para a população surda), todos com interação imediata com um atendente da central de atendimento. Além disso, há ainda a possibilidade do registro de denúncia preenchendo um formulário específico sem interação com um atendente. Instituir meios distintos e complementares de denúncia, considerando diversas formas de pessoas se manifestarem implicam acordo às normativas nacionais e internacionais de disponibilização de meios adequados para denúncia de casos
6.9. Sistematizar e divulgar casos de responsabilização e punição pelo crime de tráfico de pessoas	Informação	Informa existência do Acordo de Cooperação Técnica nº 120 para elaborar a sistematização	Não cumprido	Distribuição da implementação das metas ao longo do período de vigência do III Plano (4 anos), não foi possível iniciar as ações relativas à essa meta no período. Adicionalmente, o impacto causado pela situação de calamidade pública vivenciada em todo o país por ocasião da pandemia da Covid – 19, contribuiu decisivamente para a não execução do referido indicador. A sistematização de dados é parte crucial do desenvolvimento de políticas públicas, pois permite analisar o andamento, correções ou reforços de aspectos da intervenção. Sem este processo, há prejuízo na implementação da política

6.3 Os ODS e o panorama geral das condições sociais nacionais

A compreensão do tráfico de pessoas, em especial, o de mulheres, implica conhecer as condições objetivas de vida das pessoas, afim de se considerar o impacto de medidas por políticas públicas no tocante à redução das condições que impactariam em alguma medida o desenvolvimento das atividades deste crime. Partindo do pressuposto de justiça de gênero na dicotomia *push e pull factors*, é imperioso destacar como a capacidade de intervenção do Estado na questão das vidas das mulheres e meninas estaria produzindo efeitos, ainda que, no horizonte da Agenda 2030, faltariam alguns anos para a finalização do prazo. O governo federal dispõe de site¹¹⁴ onde é possível obter acesso aos resultados (completos, em andamento e sem início).

Não obstante, adotamos os seguintes ODS como parâmetros analíticos para a devida crítica. Nos tópicos a seguir trazemos os ODS pertinentes a este trabalho, que destacam algum componente generificado e que alcancem algum elemento associado ao tráfico de pessoas pertinente às normativas vigentes. Paralelamente, destacamos, dentro dos objetivos, as metas que igualmente compreendemos como associadas ao objeto, além dos respectivos indicadores. A escolha dos ODS pertinentes teve como base perceber se determinado ODS tinha menção ou associação expressa ou indireta no âmbito dos termos “mulher” e/ou “gênero” para com “desigualdade”, “oportunidade”, “trabalho”, “renda”, “violência”, “vulnerabilidade”, “tecnologia”, “educação”, “saúde”, tendo em vista que as políticas discutidas neste trabalho e que tratam do tráfico de pessoas para além de dimensão criminológica e penal, fazem menções a estes termos.

Portanto, ao agregar os ODS com os indicadores que sustentariam, em alguma medida, seu relativo alcance, nos permite analisar se o Brasil ao menos introduz as políticas públicas e deriva mínimos resultados (tendo em vista que o prazo da Agenda 2030 ainda possui horizonte a ser alcançado. Desta forma, podemos perceber, se no relativo alcance de certos resultados (quando disponíveis) podemos articular presença das ações do Estado no tocante temporal do marco das ações do tráfico.

Escolhemos os seguintes ODSs para análise de indicadores e construção de cenário: Objetivo 1 - Erradicação da Pobreza; Objetivo 3 - Saúde e Bem-Estar; Objetivo 4 - Educação de Qualidade; Objetivo 5 - Igualdade de Gênero; Objetivo 8 - Emprego

¹¹⁴ Os indicadores podem ser consultados em: <<https://odsbrasil.gov.br/>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

Decente e Crescimento Econômico; Objetivo 10 - Redução das Desigualdades e; Objetivo 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes.

Do componente dos dados a seguir, o ODS nº 5 é o que menos dispõe de dados completos e/ou em andamento. Os outros ODS, em média, dispõem de boa parte dos dados disponíveis, exceto alguns deveras técnicos de longo prazo. Todavia, os dados encontrados nos ODS, salvo o de nº 5, permite construir cenários que tangenciem os descritos nas políticas e programas como passíveis de “influenciar” as dinâmicas do tráfico de pessoas. A ideia é confrontar o cenário dos indicadores com os cenários associados ao TP. Desta forma, os dados serão apresentados por ordem de ODS, com rápida contextualização e crítica para, ao final, consolidar os cenários.

6.3.1 ODS 1 – Erradicação da Pobreza

No tocante ao ODS 1 – Erradicação da Pobreza, cujo objetivo é “Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares”, sua relativa significância está no sentido de que a pobreza seria um elemento que congregaria aporte às condições de vulnerabilidade, igualmente capaz de reduzir a capacidade de agência de mulheres frente aos meios coercitivos ou ludibriosos adotados por criminosos ao convencimento das potenciais vítimas de tráfico. Em outra frente, a pobreza incitaria o desejo migratório, o qual, manipulado, poderia, do mesmo modo, influenciar na questão da manipulação (ênfatizando a necessidade de se afastar neste aspecto o claro desejo migratório consciente sem necessariamente estar associado à pobreza).

As tabelas 1 e 2 a seguir, que tratam da proporção percentual da população abaixo da linha de pobreza nacional e a população ocupada entre 2012-2020 nos demonstra um quadro geral em que: 1) homens e mulheres, sem qualquer estratificação inicial, estão relativamente próximos no alcance da linha da pobreza (LP) nacional, mas, quando verificada a LP da população ocupada, homens aparecem à frente em um intervalo de 2-4 pp.; 2) a cor situa que pessoas pretas/pardas estão mais fragilizadas na LP que brancas; 3) pessoas de localidades rurais estão de duas a três vezes mais em situação vulnerável que as de localidade urbana; 4) quanto mais jovem (notadamente, da faixa de 0 a 17 anos), maior a probabilidade de presença na LP, sendo que na população ocupada, há ligeira queda na presença da LP; 5) regionalmente, Norte e Nordeste têm de duas a três vezes mais pessoas em situação abaixo da LP do que as outras regiões brasileiras; 6) em termos temporais, a redução de pessoas abaixo da LP nacional reduziu no tocante ao período de

2012-2020 muito próximo entre homens e mulheres sem ocupação e em maior grau para homens ocupados; 7) por cor, pessoas pretas e pardas, ocupadas ou não, tiveram maior redução de presença abaixo da LP no período; 8) por grupos de idade, há queda em relação ao grupo de 0 a 14 anos não ocupado e queda em todas os grupos ocupados; 9) por situação de domicílio, há queda expressiva no âmbito rural na população ocupada ou não (com maior ênfase na última); 10) por unidade territorial, há queda expressiva no período em relação ao Norte e Nordeste, ocupado ou não.

Em resumo, a questão da ocupação pode reduzir situação de vulnerabilidade no sentido de presença na LP, em que os dados demonstram que, do período de 2012-2020, há redução de vulnerabilidade via ocupação abaixo da LP no tocante às regiões marcadas por pobreza e miséria, bem como em domicílios rurais. Ao mesmo tempo, os grupos de idade mais jovens são enfaticamente atingidos por ações que envolvam políticas de emprego que permitam geração de renda. Em termos generificados, entretanto, percebe-se que mais homens são atingidos por políticas deste tipo, uma vez que a redução percentual foi em maior alcance para homens ocupados do que para mulheres ocupadas e, quando considerados ambos sem ocupação, a redução é muito próxima (de 27 para 23,5%, redução de 3.5pp para homens e de 27,6 para 24,8%, redução de 2.8pp para mulheres).

Desta forma, há possibilidade de questionar, por estes dados, se mulheres são alvo expressivo de políticas orientadas para redução da pobreza no Brasil, sobretudo no âmbito da juventude, quando comparadas aos homens. A ideia se demonstra quando os dados indicam maior alcance aos homens em políticas que permitem melhora de renda e redução de pobreza logo na juventude, diferentemente das mulheres – o que, no longo prazo, constrói maior dificuldade para superação de conjuntura desigual.

Tabela 1 - Proporção da população abaixo da linha de pobreza nacional (Percentual).

		Proporção da população abaixo da linha de pobreza nacional (Percentual)								
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Por sexo	Homens	27	25,2	23,4	24,5	26,5	26,9	26,2	25,6	23,5
	Mulheres	27,6	26	24,1	24,9	27,1	27,3	26,7	26,2	24,8
Por cor ou raça	Branca	16,8	15,5	14,3	14,8	16,1	16,8	16,2	15,6	15,1
	Preta ou parda	36,7	34,4	32,1	33,1	35,5	35,2	34,2	33,6	31
Por situação de domicílio	Rural	53,9	51,5	48,7	49,5	51,3	51,1	50,9	50,6	43,7
	Urbana	22,5	20,8	19,4	20,4	22,6	23,1	22,3	21,9	20,9
Por grupos de idade	0 a 5 anos	44,6	42,8	39,6	41	44,2	44,2	43,3	43,1	37,7
	6 a 14 anos	44,7	43	40,5	41,6	43,6	43,6	42,7	41,7	39,3
	15 a 17 anos	37,5	35,2	33,6	35,5	38,4	39,4	39,3	38,7	38,1
	18 a 24 anos	26	24,5	23,1	24,9	28,7	29	29,3	28,8	26,3
	25 a 29 anos	23,9	22,9	21	22,3	24,5	25,7	25,2	24,9	22,2
	30 a 39 anos	25,8	24	22,5	23,4	25,5	25,7	24,9	24,8	23,2
	40 a 49 anos	25,8	24	22,5	23,4	25,5	25,7	24,9	24,8	23,2
	50 a 59 anos	16,3	15,2	13,8	14,5	16,8	17,6	17,6	17,2	16,6
	60 a 69 anos	11	9,1	8,5	8,8	9,4	10,3	9,9	10	11
	70 anos ou mais	6,8	6,3	5,2	5,6	5,7	5,6	5,5	5,3	6,1
Por Unidade Territorial	Brasil	27,3	25,6	23,8	24,7	26,8	27,1	26,4	25,9	24,1
	Norte	43,6	42,2	39,5	41,8	45,3	43,7	42,6	43,1	36,8
	Nordeste	47,7	44,8	42	42,8	45,6	45,9	45,3	44,6	40,5
	Sudeste	17	16,1	14,5	15,5	17,1	18,1	17,2	16,8	16,4
	Sul	13,7	12,1	10,9	11,6	13	12,8	12,9	12	12,3
	Centro-Oeste	18,4	15,7	15,8	16,3	18,2	17,6	17,2	16	16,5

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 2 - Proporção da população ocupada abaixo da linha de pobreza nacional (Percentual).

		Proporção da população ocupada abaixo da linha de pobreza nacional (Percentual)								
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Por sexo	Homens	18,2	16,6	15,4	16	17	16,9	16,4	16,1	12,3
	Mulheres	14,1	12,7	11,6	12,4	13,4	13,5	12,8	12,7	10,4
Por cor ou raça	Branca	16,8	15,5	14,3	14,8	16,1	16,8	16,2	15,6	15,1
	Preta ou parda	36,7	34,4	32,1	33,1	35,5	35,2	34,2	33,6	31
Por situação de domicílio	Rural	42,2	39,4	37,5	38,3	39,4	38,2	37,3	37,7	28,3
	Urbana	12,5	11,2	10,3	10,9	12,1	12,4	11,8	11,7	9,3
Por grupos de idade	14 a 17 anos	30,6	27,9	26,9	29	29,4	30,4	28,3	29	24,6
	18 a 24 anos	16,7	15	14,2	15,3	17,2	16,8	16,9	16,6	13
	25 a 29 anos	15,9	15	13,4	14,4	15,2	15,7	15,6	15,5	11,7
	30 a 39 anos	18,9	17,1	15,9	16,7	17,6	17,4	16,7	16,5	13,4
	40 a 49 anos	16,1	15	13,8	14,3	15,8	15,7	14,7	14,3	11,6
	50 a 59 anos	12,8	11,7	10,7	10,8	12,1	12,2	11,7	11,5	8,7
Por Unidade Territorial	60 anos ou mais	8,3	7	6,7	6,2	6,2	7	6,3	6,8	5,3
	Brasil	16,5	15	13,9	14,5	15,5	15,5	14,9	14,6	11,5
	Norte	30,4	29,5	26,8	28,5	32,1	30,3	29,7	30,5	23,6
	Nordeste	34,8	31,5	29,4	30	31,8	31,2	30,5	30,1	23,5
	Sudeste	8,7	8,1	7,1	7,6	8,4	9,2	8,5	8,5	6,8
	Sul	7,3	6,3	5,5	5,9	6,5	6,3	6,4	5,7	4,9
	Centro-Oeste	9,6	7,9	7,7	8,1	9	8,9	8,6	7,9	7

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

6.3.2 Objetivo 3 - Saúde e Bem-Estar

Em relação ao Objetivo 3 - Saúde e Bem-Estar, este ODS é um dos que contém boa parte das menções diretas em relação às vidas das mulheres, abrangendo as condições de miserabilidade, saúde, acesso a direitos e garantia de uma vida digna, em especial no tocante ao corpo e autonomia das mulheres. Desta forma, este ODS deve ter leitura ampliada no sentido de que garantir que os corpos de mulheres permeiem políticas públicas é fundamental aos direitos humanos e potencializar condições objetivas que impactem significativamente na redução de vulnerabilidades. Por fim, é pertinente considerar que este ODS dá relativa ênfase a temas como “nascidos vivos”, “mortalidade de crianças” “saúde e bem-estar”, “planejamento familiar”, além da “mortalidade materna”, contudo, a temática global de saúde em relação às mulheres vai além destes indicadores para uma compreensão integral da saúde das mesmas.

As tabelas 3 a 5 nos permitem compreender alguns dados acerca da saúde em períodos distintos. Primeiramente, em relação à taxa de mortalidade materna (óbitos por 100.000 nascidos vivos) entre 2009-2018, a região Norte é a única que apresenta relativo aumento da média da taxa, enquanto que as outras regiões estão em queda (exceto Centro-Oeste, que apresenta estabilidade). Portanto, uma região específica apresenta alta do índice em sua média no período induz que a região Norte carece de políticas de saúde para mulheres. Em relação à taxa de mortalidade em menores de 5 anos (óbitos por 1000 nascidos vivos) ao longo de 2012-2018 as regiões Sudeste e Sul apresentaram leve queda com quase estabilidade, quando as outras regiões apresentaram queda expressiva. No caso do número de nascidos vivos de mães adolescentes (grupos etários 10-14 e 15-19), sendo mães adolescentes de 10 a 19 anos, por 1000 mulheres destes grupos etários entre 2000-2019, todas as regiões brasileiras apresentaram relativa queda.

Em resumo, os indicadores destacados denotam um cenário de limites em que certas regiões se apresentam como fragilizadas para o acesso à garantia dos direitos reprodutivos, considerando que taxas altas de mortalidade materna e de mortes de menores de cinco anos, bem como índices baixos de nascidos vivos de mães adolescentes, implicam contexto de comprometimento da saúde das mulheres. Esta limitação conduz à vulnerabilidade das mulheres e sua escolha ao planejamento de vida, logo, situa contexto que denota deslocamento de política públicas para saúde das mulheres e desorientação na Agenda 2030.

Tabela 3 - Taxa de mortalidade materna (Óbitos por 100.000 nascidos vivos).

Taxa de mortalidade materna (Óbitos por 100.000 nascidos vivos)										
Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Brasil	72,4	68,9	61,8	59,3	62,1	63,8	62	64,4	64,5	59,1
Norte	84,4	78,4	74,7	73,2	83,8	93,6	76	84,5	88,9	80,8
Rondônia	97,8	83,2	58,3	64,1	94,2	87,7	57,7	56,4	87,3	47,8
Acre	41,4	48,8	33,7	53,9	58,6	46,7	58,9	69,7	48,9	54,4
Amazonas	109,9	119,5	84,6	85	81,6	120,8	78,8	84,7	75,6	108,4
Roraima	125	13,8	67,5	38	74,5	60,4	96,4	52,7	59,6	100,6
Pará	73,2	69,7	73,8	78,9	86,7	96,4	72,9	86,4	107,4	81,4
Amapá	37,6	26,8	53,3	54,1	119,7	66	110,8	141,7	45,5	88,3
Tocantins	97	76,8	112,6	53,3	61,2	60,1	85,6	92,2	96,3	31,6
Nordeste	82,5	83,3	77,9	72,7	82,4	77,9	75,3	78	73,2	67,1
Maranhão	109,7	133,7	109,8	96,1	123,8	100,9	116,5	122,2	101,8	90,6
Piauí	100,1	125	107,1	126	130,2	86,8	103,6	108,5	88,6	105,8
Ceará	66,2	70,6	68,4	69,4	74,5	65,3	49,1	63,4	65,7	68,4
Rio Grande do Norte	63,1	36,6	68,6	66	54,5	74,8	68,4	77,2	77,9	58,6
Paraíba	64,9	61,8	61,7	61,5	70,9	63	81,8	99,9	67,8	53,2
Pernambuco	62,1	61,9	57,5	56	64,3	63,4	67,6	58,1	63,3	59,2
Alagoas	34,3	74,4	66,8	56,3	71,6	104,1	59,1	51,9	37,7	49,5
Sergipe	118,6	71,1	83	70,4	67,2	66,9	51,6	55,9	56,1	58,8
Bahia	101,8	87,3	80,6	70	80,6	81	75,4	72,6	76,9	60,8
Sudeste	64,4	56	48,7	46,5	50,1	53,9	54,3	55,8	62,3	53,2
Minas Gerais	52,1	50,5	40,3	36,6	47,6	49	47	46,9	45,2	51,2
Espírito Santo	91,3	65,6	60,8	64,4	59,6	109,2	73,1	48,7	71,6	63,9
Rio de Janeiro	93,7	83,6	74,3	80,8	80,3	71,9	67,1	71,6	84,7	61,7

São Paulo	56,6	47,6	42	36,8	39,3	44,2	50,8	54,4	60,6	50
Sul	61,1	62,8	50,4	54,5	36,6	41,7	43,7	44,2	38,5	38,2
Paraná	71,7	65,4	52,7	38,4	41,7	41,3	51,7	50,3	31,7	38,4
Santa Catarina	32,2	38,1	30,7	45,4	31,4	30,2	30,9	31,5	40,7	35,1
Rio Grande do Sul	67,3	75,6	60,5	78,3	34,2	49,7	43,4	46	44,5	40,3
Centro-Oeste	75,6	77,2	68,2	64,3	62,5	60,2	65,9	67,3	56,9	64,9
Mato Grosso do Sul	126,7	113,8	92,4	73,1	66,7	79,3	88,2	80,1	60,3	84,9
Mato Grosso	85,9	76,9	83,9	58,5	71,6	63,7	82,9	78,5	61,1	58
Goiás	50,7	69,1	50,9	70,5	56,7	53,8	56,6	56,5	56,4	64,7
Distrito Federal	67,3	60,7	61,8	49,4	60,3	51	43,7	64,6	49,4	54,3

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 4 - Taxa de mortalidade em menores de 5 anos (Óbitos por 1000 nascidos vivos) entre 2012-2018.

Taxa de mortalidade em menores de 5 anos (Óbitos por 1000 nascidos vivos)							
Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Brasil	17,3	16,7	16,3	15,8	16,4	15,6	15,2
Norte	22,9	21,6	21	20,9	21,7	20,4	19,9
Rondônia	18,3	17,3	17,3	17	17,2	16,3	15,6
Acre	20,1	20,1	19,6	18,8	19,5	17,6	19,5
Amazonas	24	22,7	22,2	21,6	22,4	22,2	21,7
Roraima	22,3	23,6	22,3	22	25,8	23,3	25,1
Pará	23,2	21,7	20,9	19,6	22	19,9	18,9
Amapá	27,1	25,4	25,2	25	26,8	28	25,7
Tocantins	21,6	20	19,8	18,6	19,1	17,8	18,3
Nordeste	20	19	18,7	18	19	18,2	17,4

Maranhão	22,5	19,6	19,5	19,1	19,1	20,3	19,2
Piauí	22,3	20,9	20,6	19,4	22,3	21,1	20,6
Ceará	17,1	16,2	15,7	15,4	16,8	17	15,6
Rio Grande do Norte	19	18,1	17,9	17,5	18	16,8	16,1
Paraíba	19,4	18,5	18,3	17,7	17,9	17,6	15,8
Pernambuco	17,9	17,3	16,9	16,6	18,3	15,7	15,4
Alagoas	19,2	18,5	18,3	17,5	18,2	17,2	16
Sergipe	20,3	20,1	20	19,9	19,9	19,2	19,4
Bahia	21,6	21,2	21,1	20,9	20,5	19,2	18,9
Sudeste	14,8	14,5	14,2	13,9	14,2	13,5	13,3
Minas Gerais	17,2	16,6	16,5	15,9	16,1	15,4	14,4
Espírito Santo	13,7	13,4	13,3	13,3	14,2	12,6	12,4
Rio de Janeiro	16	15,4	14,6	14,4	15,8	14,4	14,7
São Paulo	13,3	13,2	13,1	12,2	12,8	12,5	12,4
Sul	12,9	12,6	12,4	11,9	11,7	11,7	11,6
Paraná	13,3	13,1	12,9	12,4	12,4	11,8	12,2
Santa Catarina	12,6	12,1	11,6	11,4	10,3	11,4	10,8
Rio Grande do Sul	12,8	12,4	12,2	11,7	11,8	11,9	11,4
Centro-Oeste	17,9	18	17,7	17,7	17,1	15,3	15,3
Mato Grosso do Sul	15,8	15,9	15,5	14,3	15,9	12,6	13,6
Mato Grosso	21,4	22,1	22	22,2	21,2	18,6	17,8
Goiás	18,8	18,5	18,1	18,1	17,8	15,8	16,3
Distrito Federal	13,6	13,6	13,1	12,2	11,9	12,8	11,5

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 5 - Número de nascidos vivos de mães adolescentes (grupos etários 10-14 e 15-19) sendo mães adolescentes de 10 a 19 anos, por 1000 mulheres destes grupos etários.

Número de nascidos vivos de mães adolescentes (grupos etários 10-14 e 15-19)																			
Mães adolescentes de 10 a 19 anos, por 1000 mulheres destes grupos etários																			
Brasil, Grande Região e Unidades da Federação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Brasil	42,1	40,8	39,2	38,4	37,9	38,1	36,7	35,4	34,9	33,5	32,3	33	33,2	33,6	34,1	33,6	31,2	30,5	29,4
Norte	57	57,5	56,1	56,8	55,6	55,4	54,5	52,3	52,3	49,6	47,4	48,5	47,7	48,3	49,1	47,9	44,6	43,6	43,4
Rondônia	59,7	51,5	50,6	48,8	48,9	46,7	40,7	36,5	41,5	40,1	38,5	40,6	38,1	38,3	38,1	37,3	35,7	34,3	33,9
Acre	68,9	64,5	66,8	64,5	65,1	63,8	59,4	56,1	61,1	55,7	53,4	56,3	51,8	53,2	52,8	51,3	45,7	45,9	45,6
Amazonas	57,6	58,2	58	57,4	56,9	56,2	56,4	53,4	52,9	53,2	49,9	52,6	53,8	55,3	55,6	54,3	49,9	50,4	49,6
Roraima	74,9	71,1	64,6	69,8	64,3	58,8	56,4	55,7	54,4	50,7	49,4	49,6	53,6	54	55,8	54	54,7	52,4	58,8
Pará	52,5	55,5	54,1	56,1	54,8	55,7	55,8	54,8	53,5	49,7	47,6	48	46,7	46,9	48,1	47	43,8	42,1	41,8
Amapá	66,9	67,3	60,8	63,2	59,7	58,2	58,2	54,3	54,2	49,3	49,9	49,8	48,9	50,3	52,3	49,2	46,9	43,9	44,6
Tocantins	61,6	62,2	59,1	57,5	55,1	55,1	53,2	49,5	49,4	46,1	44,2	43,5	41,9	41,5	42,3	41,7	37,9	38,3	36,8
Nordeste	43,2	43,8	42,8	43	42,4	43,1	40,9	40	39,1	37,3	35,6	36,4	36,1	35,9	36,3	36,4	34,4	34,1	33,4
Maranhão	43,9	47,5	50,9	54,9	53,7	55	52,9	52	50,9	47,6	44,6	44,8	43,1	42,8	43,4	43,7	41,1	40,9	41,3
Piauí	47,5	47,5	46	44,9	44,9	46,5	44,5	43,4	40,5	37,8	36,3	35,4	34,5	33,4	35,4	36,5	34,8	34,6	34
Ceará	39,7	40,6	38,2	37,5	37,1	37,2	35,4	34,6	33,4	32,8	31,1	31,7	32,1	32,1	33,6	33,2	31,7	30,7	30
Rio Grande do Norte	45,3	43,8	41,7	40,5	39,8	41,2	36,7	36	36,4	33,9	33,1	33,8	33,6	34	33,9	33,6	31,6	30,2	29
Paraíba	37,1	40,3	39,6	39,1	38,9	40,1	38	36,4	36,8	35,3	33,3	34,2	33,4	33,6	33,5	34,3	32,2	31,9	31,8
Pernambuco	46,6	46,1	42,9	41,4	41,5	42,6	40,4	39,5	39,2	37,5	35,1	36,4	37,5	37,4	38	37,3	34,2	34	32,6
Alagoas	51,3	52,6	49,9	49,7	46,8	48,1	45,8	45,6	44,5	41,2	40,3	41,9	41,9	43,3	42,2	42,9	39,3	39,9	39,4
Sergipe	46	43,3	40,4	40,4	38,6	40,6	39,7	37,5	37,1	33,8	33,7	35,8	35,8	37	37,1	38,6	35,1	35	33,9
Bahia	41	40,6	40,6	41,2	40,8	40,7	38,4	37,7	36,6	35,4	34	35,2	34,2	33,3	33	33	32,3	32,1	31

Sudeste	37,6	35,2	33,2	31,7	31,2	31,4	30,4	29,6	28,9	27,9	27,1	27,7	28,3	28,7	29,2	28,6	26,2	25,4	24
Minas Gerais	33,5	33	30,4	29,5	28,8	29,4	28,4	27,8	27,1	25,5	25,2	25,4	25,6	26	26,6	26,3	24,1	24	23,2
Espírito Santo	40,9	40,5	37,2	35,1	34,9	34,5	34	33,1	32,1	30,8	30	30,1	31,2	32,7	33,7	32,4	29,6	28,5	27,4
Rio de Janeiro	42,8	39,6	37	35,8	34,8	33,8	33	32,4	31,3	30,5	29,6	31	32,3	33	33,9	33,7	30,8	30,6	28,8
São Paulo	37,6	34,2	32,9	31	30,8	31,2	30,2	29,2	28,5	27,9	26,8	27,3	27,9	28,1	28,3	27,5	25,2	23,9	22,2
Sul	39,5	36,4	34,6	32,2	32,5	32,2	31	29,1	29,1	28,5	28	28,2	28,9	29,6	29,9	29,2	26,8	25,5	24,2
Paraná	42,4	39,6	37,7	34,8	35,1	35,5	34	32	32	32,2	31,7	31,4	31,9	32,9	33,2	32	28,9	27,5	26
Santa Catarina	36,8	33,6	31,6	29,5	29,8	28,9	28,5	27,8	27,9	26,4	26,2	26,9	27,3	27,8	28,2	28,4	26	24,8	23,6
Rio Grande do Sul	38,2	34,8	33,1	31,2	31,4	30,7	29,3	26,9	26,7	25,9	25,2	25,5	26,6	27,1	27,4	26,9	25,2	23,8	22,6
Centro-Oeste	49,3	46,9	44,4	42,6	42,4	41,9	39	36,6	36,3	34,8	33,8	34,3	35,2	35,7	36,8	35,2	32,5	31,2	30
Mato Grosso do Sul	52,2	50,1	48,4	45,5	46,5	46,3	42,9	41,1	42,7	41,4	40,1	42,1	42,7	42,4	44,6	41,6	38,6	38,3	36,6
Mato Grosso	53,8	51,2	48,1	48,2	48,9	48,7	44,6	41,2	41,1	39	38,4	38,9	40,4	41,2	42,5	40,9	37,2	37,1	36
Goias	48	45,6	43,5	40,7	40	39,4	36,9	34,7	34	32,8	31,7	32	33,3	34,3	35,3	34,2	31,9	29,4	28,3
Distrito Federal	43,8	41,1	38	36,9	35,2	34,5	32,9	30,5	29	27,2	26,8	26,1	26,2	26,2	25,9	24,9	22,6	21,8	21

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

6.3.3 Objetivo 4 - Educação de Qualidade

O Objetivo 4 - Educação de Qualidade, contém elementos significativos no âmbito de justiça de gênero para este trabalho. Primeiramente, a questão da Educação é rememorada constante como parte objetiva das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas – ainda que voltada mais à qualificação profissional direta do que sentido formativo ampliado. Há recorrente conformação de que índices educacionais que garantam igualdade às mulheres impactariam na redução do “ambiente potencializador do tráfico”, ou seja, reduziria a situação de vulnerabilidade e dependência que uma conjuntura desigual ressoaria. Esta interpretação faz parte da PNET e dos três PNETP desenvolvidos no Brasil (sem esquecer do fato da última política estruturante do tráfico de pessoas em 2016 se referir à Educação como parte programática).

O ODS nº 4, portanto, é significativo na proposta em que tem como objetivo “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”. Neste ODS, quatro metas são potenciais associativas, a saber, o alcance do “ensino primário e secundário”, “primeira infância, cuidados e educação pré-escolar”, “educação e formação profissional para os mais vulneráveis”, além de “instalações físicas para educação”. Não obstante, o ODS nº 4 é o que mais cita a presença de mulheres e meninas nestes contornos de políticas públicas (exceto o ODS nº 5), o que nos permite ajuizar, previamente, que em alguma medida, a centralidade em políticas poderia construir índices mais robustos. Demonstraremos nas tabelas 6 a 9 estas dinâmicas.

O primeiro indicador, “Taxa de conclusão do ensino fundamental e ensino médio de 2019”, nos demonstra que, conforme crianças e adolescente envelheçam e progredam no sistema formal de ensino, menores as taxas de conclusão – tal movimento acontece em todas as regiões brasileiras, mais ainda afetado pela distorção idade-série que o envelhecimento decorre. Esta última questão é perceptível a partir da faixa acima de 17 anos, que atinge diferenciadamente as regiões Norte e Nordeste, com índices menores de conclusão que as outras regiões – sendo que, na faixa até 15 anos, todas as regiões estão relativamente próximas. Neste ponto, se levarmos em consideração os dados do ODS 1 acerca de pobreza, podemos cruzar os dados de que as regiões Norte e Nordeste são as mais afetadas por pessoas abaixo da LP, inclusive quando ocupadas e que, conforme idade avança, mais pessoas estão com estudos em nível básico incompletos. Tal cenário perfaz

conjuntura de fragilidade de emprego, trabalho e renda que reduz a autonomia e capacidade (ainda considerando que as mulheres são mais afetadas no ODS 1).

O segundo indicador, “Taxa de participação no ensino organizado (um ano antes da idade oficial de ingresso no ensino fundamental), por sexo” referente ao ano de 2019 aponta que a frequência escolar percentual é relativamente próxima entre meninos e meninas em todas as regiões do Brasil, exceto Centro-Oeste, com diferença de 5.7pp, em que elas estão à frente deles. As meninas estão à frente em todas as regiões, salvo a região Norte, atrás 0.2pp. Em resumo, nos anos iniciais, não há relativa diferença no acesso e conclusão do ensino formal entre meninas e meninos, contudo, conforme o indicador anterior pondera junto a este, é que, conforme a idade avança, a disparidade entre homens e mulheres se inicia. Logo, o impacto das políticas públicas para meninas vai diminuindo ao longo do tempo e minimizando potenciais construções de igualdade de gênero.

O terceiro indicador, “Índices de paridade” tem duas vertentes. A primeira aborda a paridade de frequência à escola das pessoas de 5 anos de idade, por sexo, situando que há relativa igualdade entre meninas e meninos em todas as regiões brasileiras. A segunda vertente, índice por situação do domicílio (rural/urbano), demonstra desigualdade acentuada nas regiões Norte e Centro-Oeste e, em menor grau nas outras regiões. Desta forma, cruzando os dados, podemos situar impactos das desigualdades entre meninos e meninas nas áreas rurais em relação às urbanas.

O quarto indicador, “Proporção de escolas com acesso a: (a) eletricidade; (b) internet para fins pedagógicos; (c) computadores para fins pedagógicos; (d) infraestrutura e materiais adaptados para alunos com deficiência; (e) água potável; (f) instalações sanitárias separadas por sexo; e (g) instalações básicas para lavagem das mãos” trata de vários índices em três períodos: anos iniciais no ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e ensino médio – neste caso, convém destacarmos apenas os anos iniciais e finais.

Nos anos iniciais do ensino fundamental, em termos de eletricidade, das vinte e sete UFs, vinte e seis têm mais de 95% das escolas com acesso, salvo Acre (57,6%) e Amazonas (80,4%). Já internet, a região Norte é a única em que a maior parte das UFs possui entre 34% a 90,9%, sendo o território mais afetado negativamente. No âmbito de computadores, as regiões Norte e Nordeste variam entre 25,1% a 79,2%, igualmente afetadas negativamente. A infraestrutura adaptada também coloca as regiões Norte e Nordeste em fragilidade variando entre 28,1% a 89,6%. No caso de abastecimento, apenas

Acre (70,7%) e Maranhão (93,6%) têm menos de 95% de acesso. Por fim, o acesso à água filtrada é precário no Acre e Roraima, variando entre 62% a 65%.

No ensino médio, em termos de eletricidade, das vinte e sete UFs, o Acre (77,6%) é a mais atingida pela falta do serviço. Já internet, a região Norte continua a mais atingida dentre as UFs variando entre 55,3% a 94,8%, sendo o território mais afetado negativamente. No âmbito de computadores, as regiões Norte e Nordeste variam entre 42,4% a 97,2%, igualmente afetadas negativamente. A infraestrutura adaptada também coloca as regiões Norte e Nordeste em fragilidade variando entre 43,8% a 94,9%. No caso de abastecimento, apenas Acre (82%) tem menos de 98% de acesso. Por fim, o acesso à água filtrada é precário no Acre e Roraima, variando entre 72,2% a 99,5%.

Em resumo, os índices de proporção de escolas com acesso à infraestrutura, serviços e equipamentos pedagógicos repetem os padrões já conhecidos: os territórios Norte e Nordeste mais afetados, o que, inevitavelmente impacta no acesso, frequência e permanência de crianças no ensino formal. Em outra frente, estes índices vão reduzindo em desigualdade quando no âmbito do ensino médio, em particular pelo menor número de alunos e estabelecimentos. Este cenário pondera um sentido inverso até então colocado: se em termos de gênero, a infância escolar não encontra significativa desigualdade no geral (não em termos recortados territorialmente) é, no quesito infraestrutura que o período inicial do ensino fundamental é mais desigual que o ensino médio. Todavia, territorialmente situando, as regiões Norte e Nordeste são mais fragilizadas em algumas UFs independentemente do período escolar.

Tabela 6 - Taxa de conclusão do ensino fundamental e ensino médio no Brasil em 2019.

Brasil, Grande Região e UF	Taxa de conclusão dos anos iniciais do ensino fundamental de pessoas entre 13 e 15 anos	Coefficiente de Variação - Taxa de conclusão dos anos iniciais do ensino fundamental de pessoas entre 13 e 15 anos	Taxa de conclusão do ensino fundamental de pessoas entre 17 e 19 anos	Coefficiente de Variação - Taxa de conclusão do ensino fundamental de pessoas entre 17 e 19 anos	Taxa de conclusão do ensino médio de pessoas entre 20 e 22 anos	Coefficiente de Variação - Taxa de conclusão do ensino médio de pessoas entre 20 e 22 anos
Brasil	95,1	0,2	87,3	0,3	70,1	0,6
Norte	90,8	0,7	81,1	1,1	61,5	1,9
Rondônia	96,2	1,2	83	2,6	61,2	5
Acre	92,3	1,3	85,5	1,8	65,7	3,4
Amazonas	92,6	1,1	82,7	2,3	65	3,3
Roraima	93,8	1,4	88,5	2	74,5	3,5
Pará	87,9	1,4	77,7	1,9	56	3,6
Amapá	93	1,8	86,9	2,2	71,4	4,9
Tocantins	95,3	1,1	84,9	2,3	69,8	3,8
Nordeste	93,2	0,4	80,8	0,7	61,9	1,2
Maranhão	94,4	0,6	83,4	1,2	62,2	2,2
Piauí	91,5	1,5	82,6	1,9	66	3,6
Ceará	96,8	0,6	87,6	1,4	66,4	2,4
Rio Grande do Norte	91,9	1,4	79,3	2,8	60,6	4,4
Paraíba	94,4	1,1	75,7	2,4	62,6	3,8
Pernambuco	92,7	1,3	85,3	1,4	66,3	2,8
Alagoas	93,2	0,8	76,7	1,8	55	3,3
Sergipe	91	1,5	70,1	3,3	56,5	5,1
Bahia	91,6	1	76,1	1,9	57,8	3,3
Sudeste	97,1	0,3	92,8	0,4	77,6	1
Minas Gerais	97,8	0,5	90,9	0,9	70,8	1,9

Espírito Santo	95,4	0,8	85,6	1,7	70,8	2,6
Rio de Janeiro	96,2	0,6	90,5	0,9	73,3	2,2
São Paulo	97,2	0,5	95	0,6	83	1,4
Sul	96,6	0,4	89,5	0,6	70,4	1,4
Paraná	95,9	0,7	89	1,1	70,6	2,3
Santa Catarina	98,3	0,4	92,9	0,8	72,8	2
Rio Grande do Sul	96,2	0,7	87,8	1,2	68,6	2,6
Centro-Oeste	96,4	0,4	90,2	0,8	70,7	1,6
Mato Grosso do Sul	91,9	1,4	84,5	2,2	63,2	3,9
Mato Grosso	98	0,6	92,6	1,2	63,9	3,9
Goiás	97,7	0,6	91,1	1,4	72,2	2,9
Distrito Federal	95,7	1	90,5	1,5	80,1	2,5

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 7 - Taxa de participação no ensino organizado (um ano antes da idade oficial de ingresso no ensino fundamental), por sexo em 2019.

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Pessoas de 5 anos de idade											
	Total				Por sexo							
					Homens				Mulheres			
	Total (1 000 pessoas)		Frequenta escola		Total (1 000 pessoas)		Frequenta escola		Total (1 000 pessoas)		Frequenta escola	
Absoluto	CV (%)	Percentual	CV (%)	Absoluto	CV (%)	Percentual	CV (%)	Absoluto	CV (%)	Percentual	CV (%)	
Brasil	2 659	1,7	97	0,3	1 353	2,4	96,5	0,5	1 306	2,3	97,5	0,3
Norte	304	3,9	94	0,9	157	5,3	94,1	1,1	147	5,3	93,9	1,3
Rondônia	31	12,1	96,1	1,8	16	14	95,2	2,6	15	15	97	2,1

Acre	14	8,6	82,7	4,3	8	11,1	79,2	5,8	6	11,7	87,2	4,5
Amazonas	68	6,7	94,8	1,5	36	9,6	94,5	2,4	32	9,9	95,1	1,8
Roraima	11	10,4	91,4	4,2	5	18,3	88	6,7	6	13,2	94,1	3,7
Pará	139	6,7	94,7	1,7	71	9	95,5	1,7	69	9,2	93,8	2,3
Amapá	16	14	86,1	5,2	7	25,8	84,8	8,1	9	19,8	87,2	6,9
Tocantins	25	12	98,2	0,9	14	18	100	-	10	15	95,7	2,2
Nordeste	779	2,4	98,3	0,3	394	3,4	98,3	0,4	385	3,5	98,4	0,4
Maranhão	108	4,7	98,4	0,6	56	6,3	99,2	0,5	53	6,5	97,6	1,1
Piauí	45	7,5	100	-	24	10,6	100	-	22	12,3	100	-
Ceará	120	5,9	98,2	0,8	60	7,8	98,9	0,8	60	8,1	97,6	1,3
Rio Grande do Norte	49	9,2	99,4	0,7	23	13,5	100	-	25	14	98,8	1,3
Paraíba	56	7,5	96,9	1,5	29	10,7	96	2,5	26	11,1	97,9	1,6
Pernambuco	126	6,5	98	0,8	55	10,2	96,8	1,7	71	9,2	98,9	0,7
Alagoas	47	6	96,8	1,1	23	9,5	96,2	1,8	24	8,5	97,3	1,5
Sergipe	36	7,8	98,3	1,2	22	10,4	98,2	1,8	15	12,4	98,4	1,6
Bahia	192	6,1	98,7	0,6	102	8,8	98,4	0,9	90	9	99	0,7
Sudeste	1 001	3,5	97,4	0,6	512	5,2	96,8	1	489	4,9	98	0,6
Minas Gerais	245	5,7	98,6	0,6	120	8,6	98,5	0,8	125	8,1	98,7	0,8
Espírito Santo	57	7,5	98	1	28	11,1	99	1	29	8,7	97	1,8
Rio de Janeiro	171	6	94,5	1,7	90	8,3	92,2	2,9	81	8,4	97,1	1,5
São Paulo	527	5,7	97,7	0,9	274	8,4	97,4	1,5	253	8,1	98,1	1
Sul	371	3,4	96,9	0,7	186	4,8	96,7	1,1	184	4,9	97,2	0,8
Paraná	143	5,9	98,4	0,6	70	8,2	99,1	0,6	72	8,5	97,8	1,1
Santa Catarina	99	5,1	98,2	0,6	51	7,1	97,9	1	48	7,2	98,6	0,8
Rio Grande do Sul	129	6,2	94,2	1,8	65	8,8	93,1	2,9	64	9	95,3	2,1
Centro-Oeste	205	4,3	94,7	1,2	103	6,4	91,9	2,2	101	6,2	97,6	1

Mato Grosso do Sul	40	8,5	94,7	1,9	19	11,6	93,6	2,8	20	11,7	95,7	2,5
Mato Grosso	59	7,4	97,8	1	30	9,5	95,7	1,9	29	10,6	100	-
Goiás	82	7,8	91	2,9	40	12,7	85,5	5,3	42	11	96,3	2,2
Distrito Federal	24	10,9	100	-	14	14,2	100	-	10	17,1	100	-

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 8 - Índices de paridade (mulher/homem, rural/urbano, 1º/5º quintis de renda e outros como população com deficiência, populações indígenas e populações afetadas por conflitos, à medida que os dados estejam disponíveis) para todos os indicadores nesta lista que possam ser desagregados.

	Índice de paridade de frequência à escola das pessoas de 5 anos de idade, por sexo (mulher/homem) (Índice)	Índice de paridade de frequência à escola das pessoas de 5 anos de idade, por situação do domicílio (rural/urbano) (Índice)
Brasil	1,01	0,99
Norte	1	0,94
Rondônia	1,02	0,85
Acre	1,1	0,57
Amazonas	1,01	0,9
Roraima	1,07	1,11
Pará	0,98	0,99
Amapá	1,03	1,08
Tocantins	0,96	0,89
Nordeste	1	1
Maranhão	0,98	1,01
Piauí	1	1
Ceará	0,99	1,02
Rio Grande do Norte	0,99	1,01

Paraíba	1,02	1
Pernambuco	1,02	0,99
Alagoas	1,01	1,03
Sergipe	1	1,02
Bahia	1,01	0,98
Sudeste	1,01	0,99
Minas Gerais	1	0,97
Espírito Santo	0,98	0,94
Rio de Janeiro	1,05	0,97
São Paulo	1,01	1,02
Sul	1,01	0,99
Paraná	0,99	0,95
Santa Catarina	1,01	1,01
Rio Grande do Sul	1,02	1,03
Centro-Oeste	1,06	0,97
Mato Grosso do Sul	1,02	0,93
Mato Grosso	1,04	0,99
Goiás	1,13	0,96
Distrito Federal	1	1

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 9 - Proporção de escolas com acesso a: (a) eletricidade; (b) internet para fins pedagógicos; (c) computadores para fins pedagógicos; (d) infraestrutura e materiais adaptados para alunos com deficiência; (e) água potável; (f) instalações sanitárias separadas por sexo; e (g) instalações básicas para lavagem das mãos (de acordo com as definições dos indicadores WASH).

Proporção de Escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental - 2021						
Unidade da Federação/Ano	Acesso à eletricidade (%)	Acesso à internet (%)	Computador para fins pedagógicos (%)	Infraestrutura adaptada para alunos com deficiência (%)	Abastecimento de água (%)	Água Filtrada (%)
Brasil	97,9	88,4	73,2	71,3	98,4	95,2
Rondônia	96,9	90,9	77,6	79,5	99,2	97,3
Acre	57,6	34,5	25,1	29,2	70,7	65,1
Amazonas	80,4	33,8	27	28,1	97,5	84,8
Roraima	92,3	70,9	54,7	48,6	99,2	62,8
Pará	91,3	57,3	36,7	55,6	93,6	81
Amapá	95,1	69,3	52,1	60,7	98,1	87,3
Tocantins	98,8	91	63,5	80,5	98,2	95,3
Maranhão	99,5	61,1	40,9	55,4	93,7	92,7
Piauí	98,8	88,1	63,3	75,3	96,8	97,6
Ceará	100	95	69,9	83,8	98,9	96,5
Rio Grande do Norte	100	96,9	76,8	89,5	99,8	98,2
Paraíba	99,9	97,5	79,3	80,8	99	97,4
Pernambuco	100	95,9	67,8	88,5	98,8	95,3
Alagoas	100	96,7	70,6	83,5	99,5	97,9
Sergipe	100	97,7	79,2	89,6	100	99,9
Bahia	99,8	93,5	62,5	71,5	99,3	95,2
Minas Gerais	100	98,4	88,7	82,4	99,8	98,8
Espírito Santo	100	98,6	84,4	87,6	99,5	98,5

Rio de Janeiro	100	98,4	82,6	84,3	99,9	99,3
São Paulo	100	99	92,9	47,9	100	100
Paraná	100	99,4	96,1	94,4	99,9	99
Santa Catarina	100	99,9	93,9	96,1	99,9	96,4
Rio Grande do Sul	100	98,6	92	79,7	99,9	93,6
Mato Grosso do Sul	100	99,5	92,3	88	100	96,2
Mato Grosso	99,1	96,1	79,5	76	99,1	99,2
Goiás	100	99,6	77,9	91,1	100	99,3
Distrito Federal	100	99,5	85,5	94,9	100	99,7

Proporção de Escolas dos Anos finais do Ensino Fundamental - 2021

Unidade da Federação/Ano	Acesso à eletricidade (%)	Acesso à internet (%)	Computador para fins pedagógicos (%)	Infraestrutura adaptada para alunos com deficiência (%)	Abastecimento de água (%)	Água Filtrada (%)
Brasil	96,9	76,7	57,5	63,1	97	93,5
Rondônia	95,6	83,1	55,1	67,4	98,6	97,4
Acre	57,8	24,8	19	29,8	70,3	58,1
Amazonas	77,7	30,1	23,5	25,2	97,1	83,6
Roraima	72,4	43,8	26,8	31,3	99,2	53,2
Pará	86,4	41,2	23,1	43,8	90,5	76,4
Amapá	88,5	48,6	30,8	43,5	94,9	82,4
Tocantins	98,8	81,8	46,8	71,9	97,9	94,8
Maranhão	98,9	43	28,2	44,7	90,1	90
Piauí	98,4	68,9	45,4	68,5	94,3	96,5
Ceará	100	91,6	64,5	78,9	98,9	97,3
Rio Grande do Norte	100	84,7	61	75,3	99,2	97,6
Paraíba	99,9	77,6	55,5	72,1	97,4	99

Pernambuco	99,8	75,4	46,1	67,5	95,7	93,6
Alagoas	100	78,9	51,1	69,2	98,1	95,5
Sergipe	100	85,7	64,9	81,4	99,7	99,5
Bahia	98,2	72,5	44,7	55	97,8	93,6
Minas Gerais	100	88,5	72,2	72,6	99,7	98,5
Espírito Santo	99,8	82,2	60,1	70,2	96,2	98,3
Rio de Janeiro	100	96,2	75,9	78,2	99,9	99,1
São Paulo	100	97,7	84,1	49,9	100	99,7
Paraná	99,9	95,5	76	90,3	99,9	98
Santa Catarina	100	97,9	84,6	90,7	100	97,3
Rio Grande do Sul	100	97,5	89,7	77,7	99,7	93,7
Mato Grosso do Sul	100	99,5	88,2	88,4	100	94,9
Mato Grosso	99	93,4	73	73,1	99	98,9
Goiás	99,8	98	71,5	84,9	99,9	99
Distrito Federal	100	98,4	77,6	94,2	100	99,6

Proporção de Escolas de Ensino Médio - 2021

Unidade da Federação/Ano	Acesso à eletricidade (%)	Acesso à internet (%)	Computador para fins pedagógicos (%)	Infraestrutura adaptada para alunos com deficiência (%)	Abastecimento de água (%)	Água Filtrada (%)
Brasil	99,7	96,4	86,7	74,1	99,6	97,2
Rondônia	98,8	94,8	92,8	84,7	99,6	98
Acre	77,6	55,3	42,4	48,2	82	72,2
Amazonas	99	87,9	82,5	56,7	99,4	94,5
Roraima	96,4	81,5	66,1	56,5	99,4	67,9
Pará	100	60,4	71,2	80,6	99,5	97,3
Amapá	97,4	77,1	61,4	69,3	98,7	93,5
Tocantins	99,1	93,1	71,5	84,7	100	95,7

Maranhão	99,9	78,4	65,3	76,1	99,1	92,4
Piauí	100	99,8	91,7	55,7	98,9	99,5
Ceará	100	99,3	97,2	86,8	99,9	79,9
Rio Grande do Norte	100	95,7	87,4	94,9	100	97,2
Paraíba	100	98,3	91,5	67,1	98,3	95,6
Pernambuco	100	99,1	83,6	93,4	99,3	95,8
Alagoas	100	99,5	84,1	89	100	97,8
Sergipe	100	100	93	94	100	100
Bahia	99,9	97,4	44,2	43,8	99,9	98,8
Minas Gerais	100	99,8	92,9	82,8	99,9	98,8
Espírito Santo	100	99,5	94,3	94,3	99,8	99,3
Rio de Janeiro	100	99,7	84,6	90,6	99,6	99,6
São Paulo	100	99,2	94,6	47,4	100	100
Paraná	100	99,6	96,9	95,9	100	99,1
Santa Catarina	100	99,8	96,7	97,9	100	94,1
Rio Grande do Sul	100	99,4	96,4	77	99,9	94,4
Mato Grosso do Sul	100	98,2	95,9	88,6	100	99,1
Mato Grosso	99,9	97	87,8	83,7	99	100
Goiás	100	99,8	80,1	95,1	99,9	99,6
Distrito Federal	100	100	90,6	96,9	100	99,6

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

6.3.4 Objetivo 5 – Igualdade de Gênero

No âmbito do ODS nº 5 - Igualdade de Gênero, cujo objetivo é “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”, muitos dos indicadores ainda não possuem dados disponíveis (sem necessariamente apontarem que estariam em construção) – portanto, observamos basicamente duas metas. Primeiramente, a questão do trabalho doméstico e, em segundo, a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades – ambas orientam três indicadores. Salientamos que a indisponibilidade de dados dificulta considerar, para o objeto deste trabalho, alguns impactos. Todavia, na medida do possível, correlacionaremos os dados com outros ODS para prover análise. Destrincharemos os indicadores nas tabelas 10 a 16 a seguir.

O primeiro indicador, “Proporção de tempo gasto em trabalho doméstico não remunerado e cuidados, por sexo, idade e localização” demonstra desigualdades profundas entre homens e mulheres em idades e regiões distintas. O primeiro aspecto, por gênero, se observa que mais mulheres do que homens gastam tempo em trabalho doméstico – em parte significativa por idade e região, até o dobro. Relacionando com a região, as maiores disparidades são encontradas na parte Sudeste. No tocante à faixa etária, o distanciamento entre homens e mulheres estão nas faixas de 30 a 49 anos e 50 a 59 anos. Em perspectiva analítica, podemos inferir que é na idade produtiva de maior intensidade que mulheres são mais afetadas do que homens na sobrecarga de trabalho doméstico, sendo que, em regiões de maior alcance de renda e emprego (como o Sudeste) isso se mostra intensificado. Portanto, o sentido de insuficiência de políticas educacionais e de emprego, associadas à renda, pode impactar em mulheres estarem à frente das atividades domésticas, sobretudo quando estão na faixa etária de maior força produtiva (30 a 59 anos) em regiões de desigualdade social (Sudeste).

Em relação ao segundo indicador, “Proporção de horas diárias dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos, das pessoas de 14 anos ou mais de idade (Percentual)”, a dimensão racial generificada permite leitura abrangente acerca das condições de desigualdades situadas. Os homens, independentemente da cor/raça, gastam até metade do tempo quando comparados às mulheres de qualquer cor/raça, demonstrando que o trabalho doméstico tem forte relação de gênero. Todavia, ao destacarmos as diferenças entre as diferenças, em especial entre as mulheres, percebe-se leve inclinação de superioridade de pretas ou pardas à frente de brancas no gasto de horas dedicadas nas mesmas proporções em todas as regiões brasileiras. Tal indicados nos

permite apontar que ao relacionar cor, gênero e região: 1) a cor tem impacto leve quando homens são comparados com homens e leve inclinação de maior gasto para mulheres pretas ou pardas em relação às brancas; 2) gênero tem forte impacto, acarretando sobrecarga do dobro de horas das mulheres em relação aos homens; 3) isoladamente, o território destaca Norte e Nordeste como os de maior disparidade entre no caso de mulheres e Sudeste e Sul no caso de homens; 4) cruzando as variáveis, mulheres pretas ou pardas das regiões Norte e Nordeste são mais fragilizadas em relação às outras mulheres de demais regiões e aos homens independentemente de região.

O terceiro indicador envolve a “Proporção de assentos ocupados por mulheres eleitas em parlamentos nacionais – 2018”, em que mulheres ocupavam 15% das vagas no Congresso Nacional, sendo que as mulheres brancas representavam 16% das pessoas brancas, pretas representavam 19% das pessoas pretas, e pardas alcançavam 8,7% das pessoas pardas, portanto, o Congresso Nacional é fortemente desigual em relação às mulheres, sendo que as mulheres brancas detinham 4,84 vezes mais assentos que pretas e pardas juntas (63 contra 13). Em termos de Assembleias legislativas estaduais, o Acre e o Distrito Federal se destacam com 50% e 65,5% de mulheres eleitas em 2018, sendo Pernambuco (4%), Ceará (4,5%) e Pará (5,9%), Minas Gerais (7,5%), Bahia (7,7%), Paraíba (8,3%), Rio Grande do Sul (9,7%), Alagoas (11,1%), Goiás (11,8%), Mato Grosso (12,5%) e Rio Grande do Norte (12,5%) o que não conseguiram ultrapassar a média nacional de 15%) e, dentre estes, seis estão na região Nordeste. Assim, os dados indicam que as mulheres na região Nordeste são as mais subrepresentadas nos legislativos locais.

O quarto indicador aponta “Proporção de assentos ocupados por mulheres em governos locais”, sendo que as mulheres brancas representavam 14,8% das pessoas brancas, pretas representavam 11,3% das pessoas pretas, as amarelas representavam 13,2% das pessoas amarelas, as indígenas representavam 13,1% das pessoas indígenas e pardas alcançavam 11,9% das pessoas pardas, portanto, em termos locais, há maior diluição de representação das mulheres por cor quando comparadas entre si, todavia, comparativamente aos homens é inferior à média do Congresso Nacional (15% contra 13,5%). Nesta conjuntura, doze Câmara de Vereadores das capitais não alcançaram a média nacional, sendo que destas, duas são do Norte, duas do Nordeste, quatro do Sudeste e duas do Centro-Oeste. Em suma, ainda que a sub-representação de mulheres prevaleça enquanto tônica, nos governos locais das capitais, esse não alcance é diluído entre as cinco

regiões brasileiras, ao contrário das assembleias estaduais, onde o Nordeste concentra os índices negativos entre as mulheres.

O último indicador, “Proporção de mulheres em posições gerenciais” é separado por grupos de idade, cor/raça e setor de atividade. Em termos de grupos de idade, no geral, os homens estão à frente das mulheres, em três das quatro faixas etárias em todas as regiões. Todavia, aparecem diferenças significativas de mulheres à frente de homens na faixa de 30 a 49 anos, quando as mulheres estão à frente em todas as regiões brasileiras. Este é um dado interessante, sobretudo quando se observa o distanciamento entre homens e mulheres estão nessa faixa (30 a 49 anos) em que mulheres estão mais afetadas no gasto do tempo de trabalho doméstico. Ou seja, as mulheres podem ter melhorado de posição e ainda gastarem o mesmo tempo ou estarem contratando outras mulheres para realizarem as atividades. No caso de cor/raça, é notório o impacto de mulheres brancas em posições gerenciais nas regiões Sul e Sudeste e de pretas ou pardas nas regiões Norte e Nordeste – mulheres brancas ficam atrás de homens brancos apenas no Sul e Centro-Oeste). Por fim, por setor de atividade, as mulheres aparecem à frente dos homens apenas no setor de serviços em todas as regiões brasileiras. Em resumo, há disparidade clara entre homens e mulheres regionalmente e para com mulheres entre mulheres, com as pretas e pardas à frente no Norte e Nordeste (regiões até então aqui com dados sociais indicado dimensões precárias e de subrepresentação política), ao mesmo tempo em que há barreiras na entrada de posições “masculinas” como indústria e agropecuária.

Os dados do ODS nº 5 pontuam uma conjuntura que, do ponto de vista das políticas públicas, estas indicam pouco impacto em mudanças sociais. O aspecto histórico de mulheres gastarem quase o dobro do tempo em atividades domésticas e cuidado do que homens, subjaz a ideia de escolha prejudicada às mulheres e que reduz a agência para com investimentos sociais de melhoria de trabalho, renda, emprego, educação, dentre outros.

Nesta seara, há diferenças entre as diferenças, pois as mulheres são atingidas de acordo com uma série de variáveis como território, raça, renda, escolaridade dentre outros. E, na dinâmica do tráfico de pessoas usualmente empregada como argumento, as condições sociais teriam relativo impacto no aspecto da “vulnerabilidade”. Ainda assim, os dados não pontuam necessariamente inclinação de resolubilidade, o que nos permite questionar a condução de políticas públicas orientadas neste objetivo de melhoria das condições de vida.

Tabela 10 - Proporção de tempo gasto em trabalho doméstico não remunerado e cuidados, por sexo, idade e localização.

		2019									
Brasil, Grande Região e Unidade da Federação		Proporção									
		Total		14 a 29 anos		30 a 49 anos		50 a 59 anos		60 anos ou mais	
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
	Brasil	5,3	11,8	4	9,3	5,8	13,1	5,7	13,5	5,8	11,7
	Norte	5,3	11,3	4,4	9,9	5,8	12,6	6	12,6	5,8	10,2
	Nordeste	4,5	11,9	3,5	9,8	5,1	13,4	5,1	13,6	4,6	10,7
	Sudeste	5,6	12,3	4,2	9,2	6,3	13,5	6	14,1	6,3	12,5
	Sul	5,8	11,3	4,4	8,8	6,3	12,4	6,2	12,7	6,6	11,5
	Centro-Oeste	4,9	10,7	4,2	8,6	5,3	11,7	5	12,1	5,4	10,8
	Rondônia	5,5	11,6	4,7	10,5	5,8	12,4	6,5	13,2	5,6	10,4
	Acre	5,6	11,6	5	10,6	6,1	12,4	6,3	13,3	5,6	10,2
	Amazonas	4,9	9,4	4,2	8,5	5,2	10,1	5,6	10,1	5,2	9
	Roraima	5,2	10,2	4,5	8,7	5,8	11,6	5,9	11,8	5,2	8,8
	Pará	5,4	12,5	4,3	10,7	5,9	14,3	5,9	14	6,1	10,9
	Amapá	6,4	9,6	5,7	8,3	7	10,8	6,8	10,5	6,1	9,4
	Tocantins	5,3	10,6	4,3	9,7	5,5	11,4	6,2	11,8	6,1	9,8
	Maranhão	4,5	11,2	3,7	9,7	5	12,7	5,2	13	4,6	9,9
	Piauí	5,1	12,4	4,1	10	5,9	14,3	5,2	14,6	5,1	10,8
	Ceará	4,2	11,9	3,2	9,4	4,8	13,5	5,3	14,1	4	11,1
	Rio Grande do Norte	3,7	11,5	2,8	9,1	4	12,9	4,7	13,1	4,1	10,8
	Paraíba	4,8	13,5	3,6	11,1	5,7	15,5	5,4	15,3	5	12,2
	Pernambuco	4,6	12,1	3,4	9,7	5,5	13,7	4,7	13,9	4,8	10,9

Alagoas	4,9	11,5	4,1	10,1	5,4	13,1	5,7	12,8	5	9,8
Sergipe	4,3	12,2	3,2	10	5,1	13,9	4,5	14	4,4	10,6
Bahia	4,5	11,5	3,4	9,7	5	13	5,1	13	4,6	10,4
Minas Gerais	5,3	12,9	3,9	9,9	6	14,3	5,8	14,7	5,8	12,8
Espírito Santo	5,5	11,6	4,1	9	6,3	13,1	5,6	13,1	6	11
Rio de Janeiro	6,1	11,3	4,5	8,5	6,8	12,8	6,5	13	6,7	10,9
São Paulo	5,6	12,5	4,2	9,1	6,2	13,5	6	14,3	6,5	13,3
Paraná	5,6	11,6	4,5	9,1	6	12,7	5,8	13	6,3	11,8
Santa Catarina	5,8	11	4,3	8,4	6,4	12	6,2	12,8	6,7	11
Rio Grande do Sul	6	11,3	4,5	8,8	6,4	12,3	6,6	12,5	6,9	11,5
Mato Grosso do Sul	5,2	11,1	4,3	9,7	5,5	11,8	5,3	12,6	5,8	10,7
Mato Grosso	4,6	10,5	3,8	8,4	4,5	11,3	5,1	12	5,6	10,9
Goiás	4,7	10,8	4,1	8,5	5	11,8	4,5	11,8	5,2	11
Distrito Federal	5,7	10,5	4,8	8	6,5	11,7	6	12,2	5,1	10,5

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 11 - Proporção de horas diárias dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos, das pessoas de 14 anos ou mais de idade (Percentual).

Proporção de horas diárias dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos, das pessoas de 14 anos ou mais de idade (Percentual)												
Brasil, Grande Região e UF	Sexo X Cor ou raça X Ano											
	Homens						Mulheres					
	Total		Branca		Preta ou parda		Total		Branca		Preta ou parda	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Brasil	4,9	5,1	5	5,2	4,8	5	11,3	11,5	11	11,1	11,5	11,8
Norte	4,6	4,7	4,5	4,6	4,6	4,7	10,4	10,3	10	9,8	10,6	10,5

Rondônia	4,5	4,6	4,4	4,9	4,5	4,5	10,7	10,7	10,2	10,6	10,9	10,8
Acre	4,1	4,3	3,7	4	4,2	4,4	8,8	8,9	8	8,7	9	9
Amazonas	4,3	4,1	3,9	3,9	4,4	4,1	8,9	7,9	7,8	7,3	9,1	8,1
Roraima	4,9	4,4	4,9	4,3	4,9	4,5	10	8,7	8,8	8,2	10,2	8,9
Pará	4,8	5	4,9	4,8	4,8	5	11,6	11,6	11,5	11	11,6	11,8
Amapá	4,6	5,7	4,3	4,9	4,7	5,8	8,4	9,5	7,9	8,4	8,5	9,7
Tocantins	4,4	4,9	4,1	4,9	4,5	4,9	9,5	10,2	9	9,6	9,6	10,3
Nordeste	4,2	4,6	4,1	4,4	4,3	4,6	11,5	11,9	10,9	11	11,8	12,1
Maranhão	4,3	4,4	4,1	4,2	4,4	4,4	11,2	11,5	10,1	10,6	11,5	11,7
Piauí	4,3	4,4	4	4	4,4	4,5	11,5	11,7	10,6	10,5	11,8	12,1
Ceará	4,1	4,2	4	4	4,2	4,2	11,3	11,1	10,5	9,9	11,7	11,5
Rio Grande do Norte	4	4,2	3,8	4	4,1	4,3	12,3	11,9	11,5	11,2	12,9	12,3
Paraíba	4,7	4,9	4,3	4,5	4,8	5,1	12,5	12,3	11,9	11,2	12,9	12,8
Pernambuco	4,2	4,8	4,5	4,9	4,2	4,7	11,2	11,6	10,7	11,3	11,4	11,8
Alagoas	4	4,9	3,9	5,1	4	4,8	11,2	11,3	10,5	11,1	11,5	11,4
Sergipe	4	4,4	3,5	3,8	4,1	4,6	11,6	12,3	11	11,6	11,8	12,5
Bahia	4,2	4,8	4,1	4,7	4,3	4,8	11,6	12,5	11,2	11,8	11,7	12,6
Sudeste	5,2	5,4	5,1	5,3	5,3	5,5	11,5	11,8	11,3	11,4	11,9	12,3
Minas Gerais	5,1	5,2	5,3	5,2	4,9	5,2	12,2	12,8	11,9	12,2	12,5	13,2
Espírito Santo	4,7	5,7	4,6	5,7	4,7	5,8	10,9	12	10,9	11,7	10,8	12,3
Rio de Janeiro	5,7	5,8	5,7	5,7	5,8	5,8	11	10,8	10,7	10,5	11,2	11,1
São Paulo	5,2	5,3	5	5,2	5,4	5,4	11,5	11,7	11,3	11,3	12	12,5
Sul	5,4	5,6	5,4	5,6	5,3	5,5	11	11,2	10,9	11,1	11,6	11,6
Paraná	4,9	5	4,8	5	4,9	4,9	10,9	10,9	10,5	10,6	11,6	11,6
Santa Catarina	5,3	5,9	5,3	5,8	5,1	6,1	10,3	11,1	10,3	11,1	10,5	11,4
Rio Grande do Sul	5,9	6	5,9	6	6	6	11,6	11,5	11,5	11,4	11,9	11,9
Centro-Oeste	4,5	4,6	4,4	4,5	4,6	4,7	10,3	10,4	10	10,3	10,5	10,4

Mato Grosso do Sul	4,2	4,6	4,1	4,5	4,2	4,7	9,9	10,4	10	10,5	9,9	10,4
Mato Grosso	4	4,6	3,7	4,6	4,1	4,6	9,4	10,5	9,1	10,3	9,5	10,6
Goiás	4,5	4,2	4,3	4,1	4,6	4,3	10,6	10,2	10,3	10,1	10,8	10,2
Distrito Federal	5,5	5,6	5,4	5,5	5,5	5,7	10,7	10,6	10,2	10,5	11	10,7

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 12 - Proporção de assentos ocupados por mulheres eleitas em parlamentos nacionais - 2018.

5.5.1.a - Proporção de assentos ocupados por mulheres eleitas em parlamentos nacionais - 2018			
Câmara dos Deputados (2018)			
Cor ou raça	Número de assentos na Câmara dos Deputados	Número de assentos ocupados por mulheres na Câmara dos Deputados	Proporção de assentos ocupados por mulheres na Câmara dos Deputados
Total	513	77	144
Branca	386	63	16,3
Preta	21	4	19
Amarela	2	-	-
Parda	103	9	8,7
Indígena	1	1	100
Brasil, Grande Região e Unidades de Federação	Número de assentos na Câmara dos Deputados	Número de assentos ocupados por mulheres na Câmara dos Deputados	Proporção de assentos ocupados por mulheres na Câmara dos Deputados
Brasil	513	77	15
Rondônia	8	3	37,5
Acre	8	4	50
Amazonas	8	-	-
Roraima	8	2	25
Pará	17	1	5,9
Amapá	8	3	37,5
Tocantins	8	2	25

Maranhão	18	-	-
Piauí	10	4	40
Ceará	22	1	4,5
Rio Grande do Norte	8	1	12,5
Paraíba	12	1	8,3
Pernambuco	25	1	4
Alagoas	9	1	11,1
Sergipe	8	-	-
Bahia	39	3	7,7
Minas Gerais	53	4	7,5
Espírito Santo	10	3	30
Rio de Janeiro	46	10	21,7
São Paulo	70	11	15,7
Paraná	30	5	16,7
Santa Catarina	16	4	25
Rio Grande do Sul	31	3	9,7
Mato Grosso do Sul	8	2	25
Mato Grosso	8	1	12,5
Goiás	17	2	11,8
Distrito Federal	8	5	62,5

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 13 - Proporção de assentos ocupados por mulheres em governos locais.

Indicador 5.5.1.b - Proporção de assentos ocupados por mulheres em governos locais			
Câmara dos Vereadores (2016)			
Cor ou raça	Número de assentos na Câmara dos Vereadores	Número de assentos ocupados por mulheres na Câmara dos Vereadores	Proporção de assentos ocupados por mulheres na Câmara dos Vereadores
Total	57 933	7 821	13,5
Branca	33 081	4 880	14,8
Preta	2 922	331	11,3
Amarela	296	39	13,2
Parda	21 463	2 549	11,9
Indígena	168	22	13,1
Brasil e Unidade da Federação	Número de assentos na Câmara dos Vereadores	Número de assentos ocupados por mulheres na Câmara dos Vereadores	Proporção de assentos ocupados por mulheres na Câmara dos Vereadores
Rondônia	529	56	10,6
Acre	229	31	13,5
Amazonas	722	95	13,2
Roraima	153	20	13,1
Pará	1 734	240	13,8
Amapá	170	31	18,2
Tocantins	1 299	203	15,6
Maranhão	2 394	415	17,3
Piauí	2 143	362	16,9
Ceará	2 176	355	16,3
Rio Grande do Norte	1 640	348	21,2
Paraíba	2 203	305	13,8
Pernambuco	2 126	266	12,5
Alagoas	1 076	159	14,8
Sergipe	797	129	16,2
Bahia	4 599	556	12,1
Minas Gerais	8 481	920	10,8
Espírito Santo	856	79	9,2
Rio de Janeiro	1 190	107	9

São Paulo	6 976	855	12,3
Paraná	3 877	477	12,3
Santa Catarina	2 898	390	13,5
Rio Grande do Sul	4 910	805	16,4
Mato Grosso do Sul	845	111	13,1
Mato Grosso	1 404	189	13,5
Goiás	2 506	317	12,6

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 14 - Proporção de mulheres em posições gerenciais por sexo e grupos de idade.

2019										
Grandes Regiões e Unidades da Federação	Por Sexo e Grupos de Idade									
	Homens					Mulheres				
	Total	16 a 29 anos	30 a 49 anos	50 a 59 anos	60 anos ou mais	Total	16 a 29 anos	30 a 49 anos	50 a 59 anos	60 anos ou mais
Brasil	62,6	10,9	56,4	21	11,7	37,4	16,1	59,5	18	6,4
Norte	62,4	15,4	59,5	15,3	9,9	37,6	17,4	59,4	19,7	3,5
Nordeste	59,1	10,9	56,2	21,9	11	40,9	12,7	59,2	18,5	9,5
Sudeste	62,7	10,1	55,6	21,2	13,1	37,3	16,8	58,3	18,7	6,2
Sul	63,2	10,5	58,9	21	9,7	36,8	17	59,5	16,9	6,7
Centro-Oeste	67,2	15	54,7	22	8,3	32,8	15,2	70,4	12,2	2,2

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 15 - Proporção de mulheres em posições gerenciais por sexo e cor/raça.

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Sexo X Cor ou Raça					
	Homens			Mulheres		
	Total	Branca	Preta ou Parda	Total	Branca	Preta ou Parda
Brasil	62,6	69,3	28,6	37,4	66,9	31,1
Norte	62,4	30,2	68,5	37,6	36,5	62,9
Nordeste	59,1	44,2	55,2	40,9	44,7	54,7
Sudeste	62,7	73,7	23,3	37,3	70,3	26,6
Sul	63,2	88,3	11	36,8	86,8	12,7
Centro-Oeste	67,2	52	45,8	32,8	49,5	49,1

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 16. Proporção de mulheres em posições gerenciais por sexo e setor de atividade.

Grandes Regiões e Unidades da Federação	2017							
	Sexo X Setor de Atividade							
	Homens				Mulheres			
Total	Indústria	Serviços	Agropecuária	Total	Indústria	Serviços	Agropecuária	
Brasil	60,8	31,4	64,5	4	39,2	20,8	78,3	0,9
Norte	60,7	17,3	75,8	6,5	39,3	12,2	86,5	1,3
Nordeste	60,4	22	75	3	39,6	15,2	84,3	0,5
Sudeste	59,9	33,4	63	3,6	40,1	22,5	76,5	0,9
Sul	62,2	39,1	58,6	2,3	37,8	24,2	75,2	0,6
Centro-Oeste	64,1	24,9	63	12	35,9	17,1	81,1	1,8

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

6.3.5 Objetivo 8 – Emprego Decente e Crescimento Econômico

Em relação ao ODS nº 8 - Emprego Decente e Crescimento Econômico, cujo objetivo é “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos” é significativo para o presente trabalho, considerando que boa parte das propostas de enfrentamento ao tráfico de pessoas que procura se afastar da lógica unilateral da pena, entende que é pelo trabalho e renda, além da melhora dos índices gerais associados, que se é possível reduzir o ambiente propício ao abuso das condições de vulnerabilidade. Desta forma, compreender a dinâmica do acesso e composição do trabalho orienta como as políticas alcançam aqueles considerados como potencialmente vulneráveis ao tráfico de pessoas. Ver as tabelas 17 a 20.

O primeiro indicador, “Salário médio por hora de empregados por sexo e idade”, aponta que, no geral, homens e mulheres não teriam uma diferença salarial expressiva dentro de uma mesma região, todavia, há diferenças entre salários médios homens e mulheres comparados entre si em relação às outras regiões, sobretudo com as regiões Norte e Nordeste significativamente atrás das outras. Por outro lado, para com faixas de idade, percebe-se aumento salarial desproporcional conforme a idade avança com maior ênfase à Sudeste, Centro-Oeste e Sul, em que Norte e Nordeste variam de 30% a menos que as outras três. Neste aspecto, há forte desigualdade no salário médio de homens e mulheres destas duas últimas regiões, com tendência de ampliação da disparidade conforme a idade avança, assim, se já ocorre prejuízo socioeconômico aos jovens do Norte e Nordeste, a fase adulta tem maior alcance desigual.

O próximo indicador, “Salário médio por hora de empregados por grupamentos ocupacionais”, demonstra que ocupações com nível de instrução elevado e provável salário compatível, estão mais presentes nas regiões Sudeste e Centro-Oeste como “Diretores e gerentes” e “Profissionais das ciências e intelectuais”, enquanto que categorias de nível médio para fundamental como “Técnicos e profissionais de nível médio” e “Trabalhadores de apoio administrativo”, as regiões Norte e Nordeste já alcançam. Ou seja, em categorias com o mesmo nível de instrução, o salário médio varia entre regiões, sendo Norte e Nordeste as menos bem pagas. A única ocupação em que a região Norte tem salário média acima de Sudeste e Centro-Oeste é “Membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares”, todavia, são funcionários públicos. Resumindo, se considerarmos o indicador anterior agregado a este, se percebe que,

independentemente das mesmas condições de instrução, as regiões Norte e Nordeste possuem média salarial por gênero e ocupações.

O indicador seguinte é “Taxa de desocupação, por sexo e idade”, em que no total, as taxas de desocupação incidem mais nas regiões Nordeste, Sudeste e Norte. Esse padrão se repete em termos generificados, tanto para homens quanto para mulheres, com superioridade de mulheres desocupadas na região Centro-Oeste. Esse recorte já foi percebido em outros indicadores que reforçam a ideia de subaproveitamento da capacidade laborativa de mulheres em regiões fragilizadas, com maior incidência de desigualdade educacional (Norte/Nordeste) ou densidade populacional (Sudeste), movimento que já se inicia na juventude. Esta última afirmativa encontra respaldo no fato de que as faixas de 15-17 anos e 18-24 anos são as mais atingidas pela desocupação, em que Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste são fortemente atingidas nessas duas faixas etárias e, a partir dos 25 anos, a região Norte ocupa a terceira posição, no lugar de Centro-Oeste (que passa a reduzir a desocupação). Em suma, o recorte brasileiro é nítido no sentido de que mais mulheres estão desocupadas, sobretudo na juventude, e que, conforme o envelhecimento ocorra, as taxas de desocupação vão reduzindo no Centro-Oeste, Sul e Sudeste em maior velocidade e no Norte e Nordeste em menor alcance.

O próximo indicador é a “Percentagem de jovens (15-24) que não estão na força de trabalho (ocupados e não ocupados), não são estudantes e nem estão em treinamento para o trabalho”, em que, no geral, os patamares pouco alteraram entre 2016-2019, com cerca de 21% dos jovens nessa situação, um valor expressivo. No tocante regional, os percentuais do maior para o menor de jovens nessa situação estão nas regiões Nordeste, Norte, Sudeste, Centro-Oeste e Sul, sendo que salvo o Norte, as regiões diminuíram esse percentual no período abrangido. Novamente, é perceptível o padrão de jovens sem dinâmica associada às oportunidades nas regiões Norte e Nordeste, o que, comparativamente aos outros ODS, reafirma as condições objetivas de desigualdades nas regiões brasileiras, notadamente em relação aos jovens e às mulheres, processo que, inevitavelmente implicará impactos negativos na vida adulta.

Tabela 17 - Salário médio por hora de empregados por sexo e idade.

2020										
Brasil e Grande Região	Por Sexo			Por grupo de idade						
	Total	Homem	Mulher	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 a 59 anos	60 anos ou mais
Brasil	61,1	64,2	64,2	21	32,3	45,7	64	69,1	70,5	82,4
Norte	47,6	46,9	46,9	16,3	28,4	36,4	49,7	53,8	56,7	57,8
Nordeste	46,1	46,9	46,9	14,1	24,4	35,4	48,6	49,5	53,7	67,8
Sudeste	68,2	72,9	72,9	21,2	34,1	49,5	71,7	78,1	77	92
Sul	64,1	68,7	68,7	26,5	37,2	51	67	72,7	73,1	81,9
Centro-Oeste	65	67,7	67,7	23,3	34,1	48	70,6	74,5	76,4	82

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 18 - Salário médio por hora de empregados por grupamentos ocupacionais.

2020					
Salário médio por hora de empregados de 15 anos ou mais de idade					
Grupamentos ocupacionais no trabalho principal	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Centro-Oeste
Total	61,1	47,6	46,1	68,2	65
Diretores e gerentes	158,9	97,5	125,6	187,7	129
Profissionais das ciências e intelectuais	139,1	119,5	126,8	144,4	158,6
Técnicos e profissionais de nível médio	74,4	67	63,3	77,3	80,7
Trabalhadores de apoio administrativo	48	48,2	38,3	49	56,5
Trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados	42,2	37,3	32,9	45,4	46,4
Trabalhadores qualificados da agropecuária, florestais, da caça e da pesca	38,1	30	20,6	43,2	52,1
Trabalhadores qualificados, operários e artesões da construção, das artes mecânicas e outros ofícios	42,4	32,5	30,2	46,6	44,9
Operadores de instalações e máquinas e montadores	43,6	36,7	32,5	46,3	46,1
Ocupações elementares	29,2	25,3	22,3	31,4	31,3
Membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares	117,1	125,9	105,3	109,9	160,7
Ocupações mal definidas	-	-	-	-	-

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 19 - Taxa de desocupação, por sexo e idade.

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	2020										
	Total	Por Grupos de Idade							Por Sexo		
		15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 a 59 anos	60 anos ou mais	Total	Homem	Mulher
Brasil	13,7	43,1	28,9	16	10,9	9,4	8,4	5,2	13,7	11,7	16,4
Norte	12,1	26,4	25,3	15,6	10,6	6,8	6,7	2,9	12,1	9,8	15,6
Nordeste	17,3	46	34,9	21,1	13,5	12,7	10,7	5,1	17,3	15,5	19,7
Sudeste	14,3	48,6	30,9	16,2	11,3	9,5	9,2	6,1	14,3	12	17,2
Sul	8,7	34,5	18,4	9,7	6,9	5,9	5,1	3,8	8,7	7,3	10,7
Centro-Oeste	11,9	45,7	24,4	12,6	9	8,5	6,2	5,2	11,9	9,4	15,2
Rondônia	10,1	31,7	20,4	11,2	9,4	4,9	4,3	3,2	10,1	8,5	12,3
Acre	15,7	38,5	35,1	20,5	12,1	9,8	5,3	2,8	15,7	13,7	18,4
Amazonas	14,9	27,6	28,5	17,2	13,5	8,6	8,9	3	14,9	11,2	20,2
Roraima	16,6	48,1	32,4	18,1	14,9	7,8	11,7	4,6	16,6	14,4	19,7
Pará	10,5	21,8	22,4	15,3	8,4	5,9	6,3	2,9	10,5	8,5	13,5
Amapá	16,8	22,5	40,2	15,1	18	9,9	4,1	3,1	16,8	14,6	20,2
Tocantins	11,2	36,5	21,7	16,4	10,5	6,3	6,6	2	11,2	9,4	13,9
Maranhão	15,5	36	29	20,2	11,4	12,6	7,3	1,8	15,5	14,2	17,3
Piauí	14,6	33	30,1	18,1	11,3	13	7,8	2,1	14,6	14	15,4
Ceará	13,4	21,6	32,7	15,4	10	9,6	6,7	2,6	13,4	12,1	15,1
Rio Grande do Norte	16,3	36,1	37	19,1	14,3	10,4	7,4	6,4	16,3	14,7	18,8
Paraíba	17,8	69	35,7	19,7	14,5	12	10,8	6	17,8	16,2	20,2
Pernambuco	17,1	52	36,1	18,6	12,7	14	10,2	5	17,1	15	19,9
Alagoas	19,4	50,3	37,9	22,6	16,1	9,8	17,8	5,2	19,4	17,5	22
Sergipe	19,6	45,2	39,1	24	17,1	12	7,3	5,1	19,6	17,6	22,4
Bahia	20,2	55,6	37	27,3	15,6	14,9	15,2	8,4	20,2	18	23,2
Minas Gerais	12,6	40,8	25,8	13,9	9,9	8,3	8,4	3,8	12,6	10,5	15,4
Espírito Santo	12,8	45,8	26,4	14	10,2	9,9	7	5,4	12,8	11,1	15
Rio de Janeiro	17,7	59,1	40,7	21,3	14,3	13,2	12	7,9	17,7	14,5	21,7

São Paulo	14	52,6	30,6	15,7	11,1	8,6	8,7	6,4	14	11,8	16,6
Paraná	9,7	34,8	20,9	10,4	7,8	6,3	5,8	4,7	9,7	8,2	11,8
Santa Catarina	6,4	30,6	13,3	6,8	4,5	4,1	4	3,5	6,4	5,1	8
Rio Grande do Sul	9,3	36,5	19,5	11	7,8	6,6	5,2	3,4	9,3	7,7	11,3
Mato Grosso do Sul	9,4	35,4	19	10,7	6,9	6,3	6,1	3,8	9,4	7,2	12,4
Mato Grosso	9,4	37,5	18,6	9,9	6,7	6,5	5,4	3,4	9,4	6,8	13,1
Goiás	13	48,8	27	12,4	10,4	9,9	6,5	6	13	10,4	16,6
Distrito Federal	14,1	62,6	30,4	17,9	10,5	9	6,7	6,8	14,1	12	16,5

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 20. Percentagem de jovens (15-24) que não estão na força de trabalho (ocupados e não ocupados), não são estudantes e nem estão em treinamento para o trabalho.

Jovens (15-24) que não estão na força de trabalho (ocupados e não ocupados), não são estudantes e nem estão em treinamento para o trabalho (%)				
Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	2016	2017	2018	2019
Brasil	21	22,5	22,3	21,3
Norte	22,7	24,1	24,1	24
Nordeste	25,8	27,8	27,8	26,8
Sudeste	19,3	21	20,7	19,6
Sul	16,2	16,1	16,3	14,5
Centro-Oeste	18,9	19,1	18,7	17,7
Rondônia	21	22,1	23,8	19,8
Acre	24,7	28,8	29	27,6
Amazonas	23,3	23,4	23,7	24,3
Roraima	20,5	22,6	24,3	24,4
Pará	22,5	24,7	23,8	24,5
Amapá	24,5	25,6	26,3	25,4
Tocantins	23,3	22	22,9	21,4
Maranhão	26,4	29,4	31,4	31,6
Piauí	22,3	24,5	23,5	24,8
Ceará	28,8	29	27,8	24,8
Rio Grande do Norte	25,2	25,5	26,8	24,4
Paraíba	24	26	24,7	27,9
Pernambuco	28,4	30,1	29,6	28,4

Alagoas	30,1	34,9	34,6	32,8
Sergipe	24	26	28,4	24,4
Bahia	22,5	25,3	25,3	24,2
Minas Gerais	17,6	19,8	18,6	17,1
Espírito Santo	21,8	23	23,2	18,5
Rio de Janeiro	21,9	23,3	22,4	23
São Paulo	19	20,6	20,8	19,8
Paraná	17,8	17,4	17,8	17
Santa Catarina	15,1	14,8	14	11,8
Rio Grande do Sul	15,1	15,6	16	13,6
Mato Grosso do Sul	17,1	19,7	17,6	16,9
Mato Grosso	19,5	20,2	20	17,7
Goiás	19,4	19,3	18,5	18,7
Distrito Federal	18,6	17,2	18,8	15,9

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

6.3.6 Objetivo 10 – Redução das Desigualdades

Já o ODS nº 10 - Redução das Desigualdades, tem como objetivo “Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles” e tem associação com o objeto desta pesquisa. Todavia, são poucos os dados disponíveis com caráter social ou que tratem de questões sociais. A princípio, reduzir desigualdades e disparidades impacta nas condições sociais que impactariam na criação dos mecanismos de uso das vulnerabilidades.

O único indicador disponível é a “Proporção de pessoas vivendo abaixo de 50% da mediana da renda, por sexo” referente ao período de 2012 a 2019, em que há perceptiva queda deste índice entre 2012 a 2014, contudo, deste ano em diante, há aumento da população vivendo abaixo do rendimento mediano. Desta forma, percebe-se que há aumento do contingente populacional na pobreza. Este indicador ainda aponta que, no âmbito generificado, as mulheres ocupam espaço significativo, seja no sentido de serem as mais afetadas pela pobreza, no crescimento entre 2014-2019, seja no sentido inverso, de redução entre 2012-2014. Portanto, podemos inferir que as mulheres são mais afetadas pela miserabilidade e pobreza, bem como maior proporção de pessoas vendo abaixo de 50% da mediana da renda e que há maior incidência no aumento de mulheres para a pobreza e menor velocidade da queda das mesmas, indicando maior grau de impacto nas mesmas em relação aos homens. Veja na tabela a seguir.

Tabela 21 - Proporção de pessoas vivendo abaixo de 50% da mediana da renda, por sexo.

Sexo	Proporção de pessoas vivendo abaixo de 50% do rendimento mediano							
	Ano							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	23,1	22,9	22,5	22,7	23,4	23,6	24,2	24,4
Homens	22,9	22,7	22,3	22,6	23,2	23,5	24,1	24,3
Mulheres	23,2	23,1	22,6	22,7	23,5	23,6	24,2	24,4

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

6.3.7 Objetivo 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes

Em relação ao ODS nº 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes, tem como objetivo “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. Este é o segundo objetivo que tem menção direta ao tráfico de pessoas (junto com o ODS nº 5). Os dados deste ODS são significativos na

medida em que tratam das condições de vulnerabilidade da vida das pessoas e, considerando a conjuntura de fragilidade social, este ambiente instável à vida, impacta na redução de agência e intenção/desejo migratório, bem como atua no sentimento de periculosidade que pode ter trabalhado, de acordo com as normativas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, como meio de ludibriar potenciais vítimas deste crime. Nas tabelas 22 a 24 poderemos analisar este ODS no parâmetro da violência e de desigualdade.

O indicador “Número de vítimas de homicídio intencional, por 100 000 habitantes, por sexo e idade” nos demonstra quadro crítico da violência no contexto brasileiro. Primeiramente, em termos de idade, há uma proporção significativa de mortalidade da juventude brasileira entre 15 a 29 anos e, a partir dos 30 anos, a proporção vai diminuindo fortemente. Em segundo, no tocante ao gênero, os homens possuem uma taxa de letalidade que varia de cinco a quase dez vezes em relação às mulheres em distintas faixas etárias – não obstante o fato de que, independentemente da idade, os homens são mais assassinados que mulheres (considerando o fato de que, no âmbito do artigo 121 do Código Penal, não há motivos de gênero para morte de homens, como na existência no âmbito de mulheres, logo, a incidência expressiva de mortes de mais homens pode ressoar em inúmeros fatores). Por último, considerando as regiões brasileiras, é expressivo o número de homicídios de homens no Norte e Nordeste (ambos sempre os dois primeiros colocados, em qualquer idade) – no caso de mulheres, a proporção de Norte e Nordeste em relação às outras regiões é relativamente próxima (exceto Sudeste), salvo a partir dos 45 anos de idade, em que mulheres de outras regiões ultrapassam o Nordeste e alcançam o Norte. Em resumo, novamente percebemos a fragilidade de determinadas regiões e faixas etárias, que colocam em sobreaviso a necessidade de ações do Estado no tocante à garantia de direitos. Em termos de mulheres, a violência alcança, nesse caso, no âmbito dos homicídios, indistintamente para com idade e território, ainda que, conforme envelheça, os dados de letalidade diminuam.

O próximo indicador, “Proporção da população sujeita a violência física, psicológica ou sexual nos últimos 12 meses por sexo, instrução, cor/raça e idade”, nos permite interpretar os dados com lupas estratificada considerando dimensão específica que não o homicídio. Neste tipo de violência sem morte, as mulheres padecem mais do que homens em todas as regiões brasileiras. Considerando o nível de instrução, quanto mais instruída, menor a possibilidade de acometimento de violência – podemos inferir aqui que a vítima pode perceber a violência (psicológica, sobretudo e, nos casos conjugais, a sexual) a partir da informação que adquire via instrução formal. Em relação

à cor, mais pessoas pretas e pardas sofrem violência. E em relação à idade, conforme o envelhecimento, menor a possibilidade de violência. É fato que há necessidade de melhor estratificação entre as formas de violência e as regiões, tendo em vista que a região Nordeste, por exemplo, lidera nos casos totais de violência e em relação às mulheres (homens estão no Sudeste), e em três faixas de escolaridade, entre pretos e brancos, e na faixa de 40 a 59 anos. Todavia, a região Sudeste lidera no total de homens, no ensino fundamental completo, entre pardos, e em três faixas de idade. Pela primeira vez o Sudeste aparece como território fragilizado, ao contrário de indicadores anteriores. Assim, podemos inferir que, na violência sem morte, mulheres possuem tendência de serem mais afetadas, em regiões de menor escolaridade, quando mais jovens e para com mulheres pretas e pardas. Conforme a escolaridade aumenta e ocorre o envelhecimento, a violência diminui, em especial em regiões de maior alcance populacional. É possível, doravante, situar impacto de escolaridade e condições de vida em regiões mais estruturadas como motor de redução de índices de violência em que a morte não ocorra.

O último indicador, “Proporção de pessoas de 18 anos ou mais de idade que sofreram violência nos últimos 12 meses, por rendimento mensal domiciliar per capita e situação do domicílio”, nos permite observar a questão da renda no tocante à violência, em especial por conta de que boa parte das argumentações sobre o tráfico de pessoas ser o de que este crime afetaria mais as pessoas com algum grau de vulnerabilidade financeira. Em termos do total de pessoas para com situação de domicílio e desconsiderando faixas de renda, a área urbana é mais afetada que a rural, sendo que por faixas, conforme mais empobrecida, mais pessoas de áreas urbanas são mais passíveis de violência que as de áreas rurais (podemos inferir que aspectos como densidade demográfica e desemprego podem ter correlação no âmbito de maior peso para áreas urbanas que rurais). Em seguida, regionalmente, o Sudeste concentra a maior proporção de pessoas violentadas nas duas primeiras faixas de renda (Sem rendimento até 1/4 do salário mínimo e Mais de 1/4 a 1/2 do salário mínimo) seguidas com oscilações de Sul e Centro-Oeste, o que nos leva à questão de regiões com maior densidade e desemprego, sendo que as regiões Norte e Nordeste começam a se destacar a partir da faixa intermediária (de Mais de 1/2 a 1 salário mínimo a Mais de 2 a 3 salários mínimos). Em resumo, a violência é mais próxima proporcional no quesito territorial entre faixas de renda centrais, próximas ao salário mínimo e, nas duas primeiras faixas, Sudeste, Sul e Centro-Oeste se destacam. Todavia, em termos de situação de domicílio, as áreas urbanas padecem de maior fragilidade até a faixa de 3 a 5 salários mínimos e assumem maior

proporção de violência a partir de 5 salários mínimos. Assim, podemos inferir que regiões com alta densidade demográfica e contingente populacional desempregada congregam maior proporção de pessoas violentadas, sobretudo até as faixas centrais de renda – neste ponto, há uma relação entre pouca renda, desemprego e densidade demográfica para com possibilidade de acometimento de violência.

Tabela 22 - Número de vítimas de homicídio intencional, por 100 000 habitantes, por sexo e idade.

2019													
Homens													
Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	0 a 4 anos	5 a 9 anos	10 a 14 anos	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 34 anos	35 a 39 anos	40 a 44 anos	45 a 49 anos	50 a 54 anos	55 a 59 anos	60 anos ou mais
Brasil	1,28	0,63	4,11	78,69	107,57	84,21	66,3	53,83	41,56	32,45	25,73	19,34	13,75
Norte	3,39	1,21	6,13	105,86	156,49	136	107,13	90,56	60,94	52	47,05	36,23	33,16
Nordeste	0,89	0,98	6,21	114,44	164,01	127,02	102,74	78,37	62,92	47,82	39,44	28,95	19,3
Sudeste	0,94	0,31	2,34	52,22	65,77	49,77	38,46	32,82	25,49	19,7	15,32	11,27	8,56
Sul	1,37	0,41	2,99	50,68	69,95	62,87	51,22	45,57	36,05	27,76	22,4	17,79	11,09
Centro-Oeste	1,28	0,5	3,48	81,22	111,38	88,49	72,32	60,17	48,53	42,39	28,11	26,21	19,46
Rondônia	0	4,36	1,4	37,32	62,77	80,06	60,21	67,9	67,96	64,39	62,57	25,87	37,5
Acre	0	4,64	2,15	108,76	145,81	131,82	121,85	102,23	32,75	58,54	49,39	42,7	27,43
Amazonas	1,92	0,97	10,36	98,19	172,55	175,64	119,54	91,57	60,71	48,31	33,99	33,48	28,97
Roraima	40,56	0	7,47	84,18	103,28	105,32	78,82	107,06	80,62	42,06	44,41	64,92	52,7
Pará	2,17	0,8	3,92	113,3	170,89	141,11	120,68	97,33	64,9	53,78	48,69	36,43	33,4
Amapá	2,42	0	9,77	223,81	246,75	113,4	86,3	71,84	51,82	26,47	38,86	43,42	32,46
Tocantins	4,68	0	11,7	93,9	110,67	96,55	72,46	74,76	43,41	49,39	52,19	39,45	32,73
Maranhão	0,33	0,66	4,36	58,71	92,62	81,94	84,06	68,87	51,77	50,34	34,79	35,3	26,16
Piauí	1,64	0	2,96	32,41	63,34	65,68	70,73	38,21	34,88	28,28	32,24	21,06	19,42
Ceará	0	0,91	5,41	89,29	119,43	91,15	78,95	62,08	50,35	44,12	35,77	21,18	18,2
Rio Grande do Norte	2,45	0	8,24	161,32	198,61	142,37	101,55	90,84	71,24	59,02	32,29	33,87	19,86
Paraíba	0	0,72	3,78	69,99	96,32	86,4	74,04	59,09	62,28	42,11	34,12	37,43	14,95
Pernambuco	1,13	0,28	6,34	129,34	173,15	149,75	113,7	86,95	70,92	56,64	44,48	27,88	14,77
Alagoas	0,77	2,22	8,2	114,06	160,66	114,37	99,75	81,4	72,36	48,55	44,23	34,77	19,38
Sergipe	1,15	3,43	3,25	133,56	225,58	178,34	128,69	112,42	81,26	43,16	36,57	27,1	26,55
Bahia	1,33	1,5	8,63	168,56	248,7	174,02	131,49	91,2	69,25	46,85	44,44	29,19	20,11
Minas Gerais	0,73	0	3,29	44,73	61,35	46,17	42,69	32,45	29,23	20,73	17,27	11,36	10,58
Espírito Santo	2,04	0	7,84	125,2	133,07	92,01	67,59	53,15	37,79	40,34	29,13	27,79	10,17
Rio de Janeiro	1,38	0,36	5,15	124,65	140,24	107,45	67,38	54,24	34,41	29,84	19,02	13,57	10,32
São Paulo	0,77	0,45	0,39	22,37	33,15	26,81	24,2	23,75	19,49	13,83	11,83	8,9	6,73
Paraná	0,74	0,51	2,32	49,54	77	76,47	61,74	54,23	36,12	29,27	22,04	23,64	11,66
Santa Catarina	0,4	0,43	0,87	33,54	42,05	29,98	27,6	23,56	28,55	16,88	15,76	8,76	9,34

Rio Grande do Sul	2,74	0,29	5,09	62,34	80,73	71,46	57,55	52,21	41,08	33,46	27,02	17,93	11,52
Mato Grosso do Sul	1,78	0	1,91	41,12	52,23	60,87	57,08	49,23	42,11	36,75	18,92	21,68	18,28
Mato Grosso	1,38	0,74	2,17	70,8	87,8	76,38	69,65	66,88	51,3	62,21	35,19	33,66	29,93
Goiás	1,52	0,39	5,14	111,79	165,75	118,67	93,89	70,19	59	43,56	29,93	30,35	17,48
Distrito Federal	0	1,04	2,76	60,97	67,07	56,33	38,23	39,56	27,21	21,52	23,75	10,64	12,27
Mulheres													
Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	0 a 4 anos	5 a 9 anos	10 a 14 anos	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 34 anos	35 a 39 anos	40 a 44 anos	45 a 49 anos	50 a 54 anos	55 a 59 anos	60 anos ou mais
Brasil	1,26	0,38	1,27	5,35	6,25	5,86	5,16	5,32	4,4	3,63	3	2,44	1,79
Norte	4,31	0,25	1,69	8,02	8,1	9,58	6,44	7,38	6,69	6,41	6,58	4,39	2,95
Nordeste	0,98	0,39	1,48	7,39	8,68	7,27	6,63	6,45	5,47	3,9	3,9	2,61	1,96
Sudeste	0,74	0,29	0,93	3,27	3,62	3,57	3,98	3,85	2,79	2,45	1,65	1,85	1,35
Sul	0,93	0,54	1,51	4,39	6,72	6,85	4,93	5,79	5,19	3,74	3,56	2,42	1,87
Centro-Oeste	1,17	0,7	1,04	5,57	7,23	6,15	5,03	6,21	5,96	6,48	3,63	4,04	3,35
Rondônia	2,93	0	0	6,69	2,58	9	6,55	4,08	7,63	8,75	6,13	2,51	5,91
Acre	2,45	0	8,9	6,6	7,07	13,29	11,49	8,99	7	13,16	10,64	0	5,64
Amazonas	3,02	0	1,55	8,84	9,51	10,92	3,53	6,28	8,02	6,37	10,22	5,62	3,07
Roraima	53,16	0	0	22,74	10,48	7,03	3,78	0	15,06	6,43	0	0	9,82
Pará	1,7	0,28	1,28	7,27	8,68	9,99	7,37	9,88	6,84	5,81	6,01	4,37	1,25
Amapá	2,54	0	0	7,11	9,58	5,09	5,45	5,96	0	8,77	5,74	0	6,9
Tocantins	4,9	1,63	3,05	7,34	5,64	5,88	7,63	3,17	1,78	2,2	2,49	9,26	3,64
Maranhão	1,04	0	0,91	3,65	5,09	5,87	5,27	4,62	2,54	3,66	5,33	2,82	1,78
Piauí	0	0	1,54	2,09	4,86	5,17	4,33	1,52	7,49	2,96	1,07	3,63	1,73
Ceará	1,24	0,32	2,08	10,67	11,33	5,14	6,97	7,1	4,58	4,47	3,31	1,72	1,54
Rio Grande do Norte	1,71	0	3,11	7,36	12,91	8,02	12,92	7,65	6,29	3,49	0	4,25	1,97
Paraíba	1,43	1,51	0	3,05	4,74	4,79	6,53	5,51	4,67	6,05	3,25	0,95	2,24
Pernambuco	1,18	0	1,65	8,47	6,86	7,58	5,68	4,85	5,8	2,47	4,1	2	1,42
Alagoas	1,61	0,77	0,71	5,16	12,02	8,42	3,6	11,16	7,34	5,64	5,23	1,28	2,85
Sergipe	0	1,19	1,12	8,45	4,77	5,9	2,93	10,29	4,59	6,55	8,76	3,56	1,39
Bahia	0,6	0,59	1,62	9,6	10,76	10,09	7,93	7,28	6,3	3,52	4,31	3,47	2,51
Minas Gerais	0,31	0,31	1,2	4,65	4,5	2,83	5,73	4,37	3,54	2,95	2,62	1,89	1,49
Espírito Santo	0	0	2,23	4,81	6,4	9,45	6,51	10,84	2,64	4,55	5,62	5,27	3,53
Rio de Janeiro	0,54	0,19	0,96	5,22	4,36	4,27	4,26	4,1	3,41	2,46	1,19	2,14	1,48
São Paulo	1,07	0,34	0,69	1,73	2,63	3,13	2,88	2,94	2,24	2,06	1,06	1,44	1,06

Paraná	0,52	1,08	0,81	2,96	5,71	6,76	6,93	6,11	5,45	4,02	3,63	1,73	1,49
Santa Catarina	1,69	0	1,37	5,11	7,21	4,77	2,66	3,77	4,22	4,94	1,68	2,27	1,75
Rio Grande do Sul	0,86	0,3	2,37	5,48	7,48	8,38	4,42	6,82	5,53	2,67	4,64	3,12	2,23
Mato Grosso do Sul	1,86	1,93	1	3,91	4,48	7,04	4,49	5,41	6,95	9,91	1,19	7,98	2,65
Mato Grosso	1,44	0,77	2,26	6,84	9,94	4,84	5,54	7,11	5,41	6,18	4,99	3,59	4,26
Goiás	1,19	0,4	0,41	6,96	8,39	5,77	5,65	6,12	6,2	5,8	4,63	2,75	3,8
Distrito Federal	0	0	0,96	2,54	3,97	7,72	3,6	6,12	5,24	5,43	2,08	3,75	2,11

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 23 - Proporção da população sujeita a violência física, psicológica ou sexual nos últimos 12 meses por sexo, instrução, cor/raça e idade.

Brasil, Grande Região e UF	(%)													
	Sexo			Nível de instrução				Cor/Raça			Grupos de idade			
	Total	Masculino	Feminino	Sem instrução e fundamental incompleto	Fundamental completo e médio incompleto	Médio completo e superior incompleto	Superior completo	Branca	Preta	Parda	18 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 59 anos	60 anos ou mais
Brasil	18,3	17	19,4	15,3	20,7	19,9	18,8	16,6	20,6	19,3	27	20,4	16,5	10,1
Total	18,3	17	19,4	15,3	20,7	19,9	18,8	16,6	20,6	19,3	27	20,4	16,5	10,1
Urbana	18,9	17,9	19,8	16,6	21	20,1	18,8	17	20,7	20,5	27,8	21,2	17,1	10,5
Rural	14,2	12,5	16,2	11,7	18,8	18,2	18,6	13,5	19,7	13,5	22,1	15,7	12,7	7,3
Norte	18,1	16,7	19,4	14,6	22,3	19,8	18,7	16,1	19	18,4	25,3	20,2	15,4	8,7
Rondônia	15,5	16,8	14,3	12,3	18,8	18,8	13,8	15,4	21,2	14,7	24,4	17,5	11,8	7
Acre	12,4	10,8	14	10,5	18	11,9	13,2	14,6	20,2	10,9	16,5	8,9	13,5	6,9
Amazonas	18,4	17,4	19,3	15,2	23	19,4	17,5	15,7	20,3	18,3	27,6	18,5	15,5	7,7
Roraima	22,3	19,4	25,2	17,9	23,8	22,8	26,8	20,9	20,8	22,1	30,4	23,2	20,1	7,8
Pará	19,1	17,2	20,8	15,4	23	21	20,6	16,3	18,9	19,7	25,1	22,8	16,4	9,4
Amapá	18,9	17,1	20,5	17,9	20,2	18,4	20,5	12,8	21,6	19,4	27,2	16,7	15,5	10,9
Tocantins	16,6	14,8	18,4	11,4	22,9	19,5	18,1	18	15	16,8	23,5	20	14,1	9,1
Nordeste	18,7	17,2	20	15,5	23,8	20,8	20,1	17,1	24	18,1	27,2	20,5	17,3	9,6
Maranhão	18,5	17,7	19,2	14,5	22,5	20,7	24,8	17,7	20,2	18,1	25,7	20	16,8	8,9
Piauí	17,9	15,6	20	13,7	22,7	21,7	20,2	18,6	21	17,2	28,4	20	14,5	10,3

Ceará	18,2	16,7	19,5	15,5	20,4	20,5	18,6	16,4	22,2	18,2	25,8	19,8	17,7	9
Rio Grande do Norte	18,3	16,6	19,7	16,1	19,5	20	19,9	16,3	18,1	19,8	24,8	19,6	16,6	11,8
Paraíba	15,7	15	16,3	13,4	18,9	18,2	15,6	15,1	20,3	15,3	21	15,3	15,4	11,1
Pernambuco	15,8	14	17,2	13,5	15,1	18,4	16,8	15,6	20,1	15,4	22,4	15,7	15,9	8,5
Alagoas	15,7	14,8	16,4	13,9	17,6	19	12,8	14,6	17,7	15,9	21,3	18,6	16,1	5,1
Sergipe	24,9	22,4	27,2	23,2	27,3	26,5	24,9	21,2	26,1	25,8	35,6	28,7	20,8	14
Bahia	21,8	20,1	23,3	16,9	35,5	22,9	24,6	20,1	27,5	19,5	34,4	24,8	19,1	10,2
Sudeste	18,6	17,6	19,6	16,1	18,9	20,1	19,4	16,9	18,8	21,1	28,3	20,7	16,9	10,9
Minas Gerais	18,6	16,9	20	15,2	21,4	22,1	16,3	17,2	20,3	19,4	27,6	20	17,2	11,5
Espírito Santo	18,9	16,9	20,8	16,2	23,1	21,5	15,8	17,4	18,9	20,5	27,2	22,8	17,1	9,1
Rio de Janeiro	15,6	14,9	16,2	16,4	17,1	15,2	14,3	13,8	15,4	18,1	22	19,4	14,4	9,6
São Paulo	19,8	18,9	20,6	16,5	18,1	21,2	22,4	17,7	20	23,7	31	21,2	17,7	11,4
Sul	16,7	15,3	17,8	13,6	20	18,1	16,5	15,7	19,5	19,4	24,4	20,4	14,9	9,4
Paraná	18,6	18	19,1	14,4	23,8	19,3	20,7	18,2	20,8	18,9	26,3	25,2	15	10,2
Santa Catarina	13,3	12,5	14,2	12,1	15,5	14,4	10,7	12,5	12,1	18,3	19,9	14,5	11,9	8,7
Rio Grande do Sul	16,9	14,6	18,9	13,6	19,8	19,5	15,4	15,7	20,6	21	25,2	19,6	16,5	9,2
Centro-Oeste	17,8	16,7	18,9	15,5	20,5	19,7	16,3	17,1	18,9	18,2	26,3	19,2	16,2	8,3
Mato Grosso do Sul	20,6	18,3	22,7	16,7	24,6	24,4	18,3	19,8	25,8	20,9	36	19,3	17,4	10,3
Mato Grosso	14,8	14,7	14,8	11	23,3	15,7	11,8	12,3	17,9	15,6	23,6	15,9	11,7	6,3
Goiás	17,7	15,8	19,4	16,1	18,3	19,8	15,8	17,3	17	18	23,9	19,9	17,7	7,6
Distrito Federal	19,1	19,5	18,8	19,9	17,8	20	18,2	18	19,9	20	-	-	-	-

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

Tabela 24 - Proporção de pessoas de 18 anos ou mais de idade que sofreram violência nos últimos 12 meses, por rendimento mensal domiciliar per capita e situação do domicílio.

Brasil, Grande Região e UF	(%)							
	Rendimento mensal domiciliar per capita							
	Total	Sem rendimento até 1/4 do salário mínimo	Mais de 1/4 a 1/2 do salário mínimo	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	Mais de 1 a 2 salários mínimos	Mais de 2 a 3 salários mínimos	Mais de 3 a 5 salários mínimos	Mais de 5 salários mínimos
Brasil	18,3	22,5	20,8	18,1	17,1	17,4	15,9	16,9
Total	18,3	22,5	20,8	18,1	17,1	17,4	15,9	16,9
Urbana	18,9	26,4	22,5	18,9	17,5	17,7	16	16,9
Rural	14,2	15,9	14,9	13,5	13,3	10,8	12,8	15,7
Norte	18,1	22,1	18,5	17,3	17	19,2	13,7	15,8
Rondônia	15,5	16,5	17,3	16,3	14	18,5	5,5	17,9
Acre	12,4	16,2	11,4	11,5	11,3	12,9	14,3	11,3
Amazonas	18,4	21	20,3	16,9	18,4	12,4	15,7	15,8
Roraima	22,3	27,7	20	22,8	24,7	12,6	19,2	16,4
Pará	19,1	23,5	18,5	17,6	18,1	25,8	12,6	17,5
Amapá	18,9	15,7	21,8	22	14,4	9,1	23,4	27,5
Tocantins	16,6	23,9	16,1	16,7	16,2	15,3	14,4	5,5
Nordeste	18,7	21,4	19,1	18,4	16,7	19,2	17,4	17,5
Maranhão	18,5	18,8	18,2	17,5	20,5	18,8	22,9	17,3
Piauí	17,9	20,8	17,1	19	15,6	17,7	16,3	13,3
Ceará	18,2	20,5	18,4	17,9	16	23,1	15,2	15,1
Rio Grande do Norte	18,3	22,7	17,2	17,4	19,1	12,9	22,8	15,7
Paraíba	15,7	14,4	16,5	15	18,8	12,7	9,9	17,5
Pernambuco	15,8	17,4	15	16,9	13	16,8	17,7	15,5
Alagoas	15,7	18,2	16,7	15,3	12,6	20,6	8,3	9,6
Sergipe	24,9	27,6	27,5	24,5	22,2	20,2	26,6	18
Bahia	21,8	27,2	23,2	20,8	17,1	22,1	18	23,4
Sudeste	18,6	25,9	24	18,1	18,1	17	17,1	16,2
Minas Gerais	18,6	28,1	21,7	18,5	17,1	14,7	19,5	16,9
Espírito Santo	18,9	24	22,1	22	16,6	16,6	12,8	10,8
Rio de Janeiro	15,6	17,5	21,2	16,6	15	12,3	12,9	13,1

São Paulo	19,8	30,4	27,2	18	19,8	19,2	18,2	17,3
Sul	16,7	22,9	22,3	16,9	14,9	18	12,9	19,1
Paraná	18,6	27,1	21,9	16,5	17,9	20,5	14,4	24,6
Santa Catarina	13,3	17,2	19,5	13,6	11,8	17,3	9,5	12,6
Rio Grande do Sul	16,9	18,2	23,8	19,4	14,4	16,5	13,8	18,1
Centro-Oeste	17,8	22,2	19,9	19,6	17	14,2	15	16,9
Mato Grosso do Sul	20,6	31	26	23,7	17,2	17,8	21,4	13
Mato Grosso	14,8	20,1	21,9	13,5	16,4	9	12,1	8,5
Goiás	17,7	24	15,3	20	16,4	14,1	15,3	21,2
Distrito Federal	19,1	11,7	26,3	22,5	19,2	16,1	13,1	19,3

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

6.3.8 Discussão sobre indicadores e o cenário social

Em uma tentativa de apanhado das condições materiais objetivas que os indicadores sociais trazidos pelo IBGE no tocante aos ODS, podemos destrinchar uma conjuntura relativamente negativa em sete aspectos. Primeiramente, a existência de recorte territorial, que delimita fragilidade de certas regiões brasileiras, em especial Norte e Nordeste. Em segundo, a questão generificada, que aponta mulheres em situação de desigualdade incisiva em relação aos homens. Terceiro, o impacto racial, que produz desigualdades entre desigualdades, sobretudo mulheres pretas e pardas para com mulheres brancas e das mulheres em si para com homens. Quarto, o impacto da densidade populacional deve ser considerado, notadamente, por conta do peso da região Sudeste em alguns índices, que, a despeito de melhores condições que Norte e Nordeste, tem proximidade ou ultrapassa ambas em alguns dados negativos. Quinto, a questão da juventude, em que parcela significativa da população jovem brasileira a partir de 15 anos de idade já é impactada por efeitos negativos de conjunturas de incipiência educacional, renda, emprego, oportunidades de trabalho e demais indicadores. Sexto, o fator temporal, em que o conjunto dos ODS delimitados pouco consegue avançar no sentido de reduzir condições negativas. Sétimo, o fator das adversidades violentas, que dizima a juventude e restringe a capacidade de agência e desenvolvimento de planos de vida.

Podemos situar que o contorno das políticas públicas associadas aos ODS tem vinculação forte com os *push factors*, ou seja, fatores estruturantes internos que intermedeiam a dimensão da agência das pessoas envolvidas. Para com os *pull factors*, também se percebem elementos internos que incidem no caráter “atrativo” dos elementos que tornariam o ambiente brasileiro “propício” ao tráfico de pessoas. Ambas as leituras são evocadas, mesmo sem o devido nome, nas normativas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Assim, não apenas os sete elementos acima (como outros) são devidamente articulados em um contexto de reduz a capacidade de agência e orienta uma justiça de gênero fragilizada em marcadores de classe, raça e aporte territorial. Logo, cada ODS e seus respectivos indicadores não devem ser isoladamente interpretados, mas à luz de ODSs anteriores e posteriores. Especificamente, cada ODS nos permite um olhar, como destaca o quadro mais à frente. Ainda assim, podemos intercalar e articular os resultados.

No tocante ao Objetivo 1 - Erradicação da Pobreza, é perceptível um esforço derivado de políticas públicas para a redução de vulnerabilidade considerando a ocupação abaixo da Linha da Pobreza (LP), em especial, as de transferência de renda e trabalho. A

disponibilidade de renda é marcadamente um elemento que orienta as metas de vida de pessoas, bem como é um dos elementos fulcrais delimitados por políticas antitráfico, uma vez que sem renda, há maior alcance do abuso de vulnerabilidade. Todavia, ainda que se tenham políticas ampliadas, os efeitos não são sentidos uniformemente e, a partir de dimensões territoriais, uma tônica se demonstra: as regiões Norte e Nordeste, marcadas por pobreza e miséria, concentram os piores índices de pessoas abaixo da LP – e, há de ser considerado como as duas regiões são citadas recorrentemente em relatórios brasileiros como territórios potenciais de atividades de tráfico de pessoas.

Por outro lado, há desigualdades entre os desiguais, pois os homens estiveram no centro de políticas de empregabilidade no período 2012-2020, tendo em vista a queda de pessoas em LP em maior grau para eles (sobretudo em pessoas ocupadas) do que para elas (também ocupadas). As mulheres estão fora do objeto de políticas para redução da pobreza no âmbito da juventude, comparativamente aos homens, sendo que, ao envelhecerem, estariam em situação de desigualdade intensificada com homens. Não nos referimos à uma política em si, como as de transferência de renda, mas a um conjunto de políticas robusto que pense na renda, no emprego, ocupação e educação em caráter de escala e processo. O caráter juvenil da pobreza é algo marcante nos ODS e que, em certa medida, potencializam diferenças desiguais na vida adulta – além do fato de que, quanto mais desigual uma juventude, mais difícil a inversão do quadro na vida adulta.

Em relação ao Objetivo 3 - Saúde e Bem-Estar. A questão da saúde da mulher é um elemento que destaca o acesso à um dos direitos fundamentais mais básicos, o da garantia da própria vida como sujeitos de igual valor moral. Este ODS tem indicadores específicos às mulheres que pontuam novamente a desigualdade territorial, demarcando a carência de políticas de saúde para mulheres na região Norte, única região que apresentou relativo aumento da média da taxa de mortalidade materna. A morte de mulheres no parto ou pós-parto, denota um contexto de violação de vários direitos previstos em que, diferentemente dos homens, tais direitos inexistem, por serem associados à maternidade. Portanto, este fato indica negligência ou ao menos desprezo em sentido de justiça, quando o índice aumenta.

Interessa ressaltar que a concomitância de altas taxas de mortalidade materna e de mortes de menores de cinco anos, bem como baixos índices de nascidos vivos de mães adolescentes, implicam contexto de comprometimento da saúde das mulheres. Em especial, são comprometidos, novamente, o direito de jovens mulheres – e parece ser este o elemento motriz: quanto mais jovem, mais desigualdade a ser enfrentada, mais pelas

mulheres. Implicaria também menos políticas públicas em caráter ampliado, pois trata de saúde da mulher, infância e adolescência, gravidez, dentre outros temas. Assim, há perceptível deslocamento de política públicas para saúde das mulheres e desorientação na Agenda 2030.

O Objetivo 4 - Educação de Qualidade apresenta um dos quadros mais controversos dos indicadores que trazem a conjuntura desigual. Não é possível entender educação sem renda, nem alcance do nível de instrução sem trabalho, bem como a progressão no sistema formal de ensino sem relacionar à pobreza e miserabilidade. É situado que conforme crianças e adolescente envelheçam e progridam no sistema formal de ensino, menores são as taxas de conclusão, ou seja, é provável que crianças e adolescentes enfrentem a necessidade de complementar a renda familiar tendo em vista os índices de pobreza territorializados. Há, portanto, conjuntura de fragilidade de emprego, trabalho e renda que reduz a autonomia e capacidades, assim como orienta a continuidade da desigualdade na transição da infância/adolescência para a vida adulta.

Por outro lado, em termos generificados, no acesso e conclusão dos primeiros anos do ensino formal não há relativa diferença entre meninas e meninos. Contudo, conforme a idade avança, a disparidade entre homens e mulheres se inicia, com maior peso desigual a elas. Já se percebe, em certa medida, a desigualdade na LP, na saúde e agora na educação, ou seja, um cenário em que o feminino parte em condições díspares com o masculino. Doravante, o impacto das políticas públicas para meninas vai diminuindo ao longo do tempo e minimizando potenciais construções de igualdade de gênero.

Os territórios Norte e Nordeste são os mais afetados pela falta de acesso à infraestrutura, serviços e equipamentos pedagógicos, novamente, situando a precariedade local – ainda assim, estes índices vão reduzindo em desigualdade quando no âmbito do ensino médio, provavelmente com menor quantitativo de escolas e alunos atendidos. Ressalte-se que o acesso à infraestrutura entre meninos e meninas nos anos iniciais do ensino fundamental encontra-se em termos desiguais, entretanto, nos anos finais do ensino médio, esta desigualdade não é significativa (provavelmente pelo fato de maior evasão, abandono).

Assim, constrói-se um cenário controverso em que há ampliação do acesso formal aos anos iniciais, mas que, ao longo da vida juvenil, isso se perde e, associado aos índices socioeconômicos de trabalho e renda, perfaz condições de pouco alcance de agência e oportunidades, diferenciadamente por gênero e território. Em certo aspecto, há necessidade de políticas ampliadas, mas particularizadas às dinâmicas locais e

necessidades e que deem ênfase ao amparo de jovens à continuidade dos estudos, bem como de acesso às oportunidades de trabalho e renda.

O Objetivo 5 - Igualdade de Gênero, seria o objetivo central para o desenvolvimento deste trabalho, contudo, há de ser ressaltado que se trata de um dos ODSs com menos dados disponíveis, o que exige um esforço de síntese para compreender os impactos das políticas públicas. Em suma, ainda assim, este ODS corrobora entendimentos já consolidados na literatura aqui destacada: a de que as vidas de homens e mulheres carrega discrepância que reorientam suas vidas diferenciadamente, a partir das desigualdades estruturantes. Estas em si, produzem impactos que beiram a intergeracionalidade, sobretudo por, em associação com os outros ODSs, ponderar que, desde a infância à vida adulta, as diferenças de gênero marcam desiguais experiências de vida em oportunidades e desenvolvimento de planos.

Um aspecto que marca a vida das mulheres é o fato de que homens gastam de duas a três vezes menos tempo em trabalho doméstico, reduzindo capacidade de investimento de tempo das mulheres em outras áreas. E, considerando as disparidades de outros ODSs aqui comentados, trata-se de conjuntura extenuante às mulheres de consolidar investimentos e esforços em seus planos de vida. Marca-se, ademais, insuficiência de políticas educacionais e de emprego, associadas à renda – e como demonstrado, isso impacta em mulheres estarem à frente das atividades domésticas, sobretudo quando estão na faixa etária de maior força produtiva em regiões de desigualdade social.

A falta de tempo, ou melhor, a sobrecarga de tempo às mulheres, acaba por restringir acesso à continuidade de ensino, trabalho, renda e oportunidades. E, como demonstrado pelo ODSs perfazem barreiras de entrada em posições gerenciais, na política e na representação. Há total desorientação de políticas públicas à uma justiça de gênero relacionada às mulheres desde a infância, atrelada ao encargo social do trabalho doméstico, que implica na redução da capacidade de agência das mesmas na juventude, o que impacta na vida adulta comparativamente aos homens.

Em seguida, Objetivo 8 - Emprego Decente e Crescimento Econômico é um dos ODSs em que se percebe as disparidades mais acentuadas e que é causa e reflexo de ODS anteriores. A questão salarial no Brasil, no tocante à desigualdade, não é novidade, bem como a indagação acerca da distinção entre homens e mulheres. Este ODS aponta aspectos divergentes e convergentes concomitantemente. Em primeiro lugar, a questão regional tem incidência no salário, pois há forte desigualdade no salário médio de homens e mulheres no Norte e Nordeste, com tendência de ampliação da disparidade conforme a

idade avança. Logo, nessas regiões, a fase adulta tem maior alcance desigual, reflexo dos processos anteriores na juventude. O ODS ainda destaca que categorias com o mesmo nível de instrução, o salário médio varia entre regiões, sendo Norte e Nordeste as menos bem pagas. Ou seja, a desigualdade educacional, de tempo e emprego inicialmente entre os jovens percebido nos ODSs anteriores, acaba por marcar a vida adulta, além de demarcar o gênero. E o território é igualmente um fator crítico que delimita o alcance das pessoas.

Não obstante, há o fator generificado, onde mais mulheres estão desocupadas, sobretudo na juventude, e que, conforme o envelhecimento ocorra, as taxas de desocupação vão reduzindo no Centro-Oeste, Sul e Sudeste em maior velocidade e no Norte e Nordeste em menor alcance. É possível considerar que ser mulher já importa uma desigualdade latente. Ser mulher em determinadas regiões, igualmente associa outra experiência. E ser mulher em determinada região empobrecida e carente de políticas que reorientem este processo, é uma outra experiência. Portanto, a existência das mulheres neste ODS tem implicações que denotam não apenas a fragilidade, mas o igual processo desestruturante de igualdade e justiça de gênero.

Por fim, ressaltamos a percepção de um padrão em que jovens sem dinâmica associada às oportunidades nas regiões Norte e Nordeste (ao agregar comparativamente aos outros ODS), nos permite afirmar que as condições objetivas de desigualdades nas regiões brasileiras, notadamente em relação aos jovens e às mulheres, implicam inevitavelmente um processo gerador de impactos negativos na vida adulta que se marca intergeracionalmente. Assim, processos que marcam a juventude, ressoam na vida adulta e estes retornam no escopo familiar das desigualdades formando um ciclo vicioso.

O Objetivo 10 - Redução das Desigualdades, é relativamente mais curto para com os dados, o que não significa menos relevante. Pelo contrário. Os dados são importantes na medida em que, por um lado, afirma a incidência de aumento do contingente populacional na pobreza em 2019 e, pelo outro, afirma que há diferenças nesse crescimento. É destacado que as mulheres ocupam espaço dúbio nesse período de 2012 a 2019 em dois momentos. Entre 2012 e 2014, quando foi registrada a queda no contingente de pobres, elas evoluíram em menor velocidade comparativamente aos homens. E, em relação ao período de 2014 a 2019, quando intensificou o aumento de pobres, elas cresceram em velocidade superior aos homens, sendo as mais afetadas. Este movimento dúbio reforça que a miserabilidade e pobreza afetam de modo mais intensificado as mulheres do que os homens – é certo que isso varia conforme a idade, cor/raça e região,

considerando os ODSs anteriores, contudo, é um movimento claro em que mulheres são mais afetadas pela conjuntura socioeconômica do que homens.

O último, Objetivo 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes, é o que agrega mais dados diferenciados por marcadores, mesmo sendo relativamente poucos. Em suma, aborda violência. O primeiro eixo aponta clara fragilidade de determinadas regiões e faixas etárias, que colocam em sobreaviso a necessidade de ações do Estado no tocante à garantia de direitos. Assim, a violência é diferenciada regionalmente e tem associação com indicadores sociais já comentados, notadamente, em contextos que orientam desigualdades, pobreza, miséria e conjuntura de falta de oportunidades.

Os dados indicam um claro processo de mortalidade da juventude brasileira entre 15 a 29 anos e, a partir dos 30 anos, a proporção vai diminuindo fortemente. Em outra frente, os homens possuem uma taxa de letalidade que varia de cinco a quase dez vezes em relação às mulheres em distintas faixas etárias – não obstante o fato de que, independentemente da idade, os homens são mais assassinados que mulheres (ressaltando que se trata de homicídio sem implicação de gênero, previsto no art. 121 no Código Penal, diferentemente do feminicídio). Em termos de gênero, a violência aumenta no caso de mulheres em relação aos homicídios de forma indistinta para com idade e território, ainda que, conforme envelheça, os dados de letalidade diminuam. Regionalmente, a mortalidade é diferenciada, pois é expressivo o número de homicídios de homens no Norte e Nordeste (ambos sempre os dois primeiros colocados, em qualquer idade).

Há ainda uma possível relação entre pouca renda, desemprego e densidade demográfica para com possibilidade de acometimento de violência, em especial para com mulheres. Na violência sem morte, as mulheres possuem tendência de serem mais afetadas, em regiões de menor escolaridade, quando mais jovens e para com mulheres pretas e pardas. O impacto da escolaridade e envelhecimento acarretam na redução da violência. Conforme a escolaridade aumenta e ocorre o envelhecimento, a violência diminui, em regiões de maior alcance populacional. Por outro lado, onde há alta densidade demográfica e contingente populacional desempregada, ocorre maior proporção de pessoas violentadas, em especial, no tocante à concentração de renda nas faixas intermediárias.

Em suma, esta síntese dos ODS é fundamental para contextualizar um cenário que geralmente é evocado em um sem número de argumentações no tocante ao tráfico de pessoas. São enfatizadas as necessidades de políticas públicas. Nenhuma novidade até certo ponto. Igualmente enfatizados os contextos de miserabilidade e pobreza como

fatores potencializantes das condições propícias ao tráfico. Do mesmo, modo, nenhuma novidade. Por fim, muitas argumentações procuram articular impactos destes cenários no tráfico para pautar políticas públicas. Também não são novidades.

A proposta em trazer este extenso levantamento (não menos inesgotável, considerando que abordamos menos de 50% dos ODS) foi a de verificar, de fato, as reais condições objetivas em que cenários argumentados geralmente são evocados: 1) pobreza; 2) miséria; 3) renda insuficiente; 4) escolaridade baixa; 5) desemprego; 6) disparidades socioeconômicas regionais; 7) violência; 8) acesso a direitos básicos. Como pano de fundo, nos orientamos na medida da justiça de gênero, observando como determinados indicadores orientariam a dimensão igualitária entre homens e mulheres.

No geral, os indicadores não são suficientemente afirmativos nem no sentido de categorizar existência de horizonte de alcance dos objetivos e metas, nem no sentido de rechaçar. Primeiro pelo fato de que os dados foram obtidos no resultado parcial de 2022, com diversos indicadores variando de coleta entre 2019-2021. Em segundo, porque o horizonte de conclusão da Agenda é o ano de 2030, o que pode impactar em alguns indicadores de curto prazo. Em terceiro, tendo em vista que muitos indicadores ainda estão ou em consolidação ou sequer foram devidamente construídos. Por fim, que qualquer horizonte de políticas públicas e seus efeitos demanda longitude analítica.

Ainda assim, podemos demarcar cenários, notadamente, ao partirmos de que alguns dos dados situados têm longitude histórica estatística no contorno brasileiro, especificamente em relação às mulheres. Um conjunto de cenários que afirma a desigualdade desde a juventude, que acarreta impactos para a vida adulta – impactos no tocante à renda, emprego, permanência em linha de pobreza, sobrecarga de trabalho doméstico, disparidade salarial e em índices socioeconômicos em faixas etárias e por territórios. Um processo de desigualdade que diferencia mulheres entre mulheres por cor/raça e territórios em territórios – e em ambas as diferenças, com maior peso desigual para mulheres do que para homens.

Deste modo, a priori, a argumentação de que são necessárias políticas públicas que acompanhem o enfrentamento ao tráfico de pessoas é pertinente. Porque, um dos aspectos que diferenciariam as normativas a partir de 2016 no Brasil seria o deslocamento (parcial) do caráter penal para o de conjuntura de igualdade, ou seja, um pressuposto de que a eliminação do tráfico de pessoas se daria pela conjuntura que o criaria e não pelo enfrentamento direto unicamente do crime em si. Teoricamente, a argumentação é plausível e, possivelmente irrefutável.

A questão, por outro lado, é como ocorre o contexto de interpretação da conjuntura social percebida e sua decorrente tradução em políticas públicas. Pois, aplinar toda a conjuntura “propícia ao tráfico” em pobreza e miséria é reificar todas as medidas de enfrentamento pela lógica pressuposta no parágrafo anterior. É reificado quando não se percebem marcadores de idade, cor/raça, território, gênero, disparidade de acesso aos serviços públicos, tecnologia, infraestrutura, educação formal, violência, renda, trabalho e emprego. E, considerando, que muitos dos índices dos ODSs de fato pioraram, é de ter em mente que as prerrogativas estão sendo reificadas. Ainda mais quando há um lapso entre o sentido normativo indicado no texto legal de 2016 e as ações devidamente colocadas em prática.

É, neste sentido, que trouxemos este extenso levantamento a fim de sintetizar, de maneira explícita, clara e direta com o apoio de dados, que a conjuntura social é fragilizada. E que esta fragilidade implica condições de vulnerabilidade. Se estas condições de vulnerabilidade são aproveitadas ou não no âmbito do tráfico de pessoas, esta é uma questão que não é objetivo do presente trabalho, pois partimos do entendimento de que o tráfico de pessoas é um fenômeno que padece de intensas generalizações sem um processo sistemático de compreensão de como ocorre de fato.

Podemos afirmar que a conjuntura socioeconômica é negativa às mulheres em termos de justiça de gênero – e no sentido ideal é evocada como parte argumentativa para o enfrentamento do tráfico de pessoas. Cabe então, desta forma, averiguar, se as propostas normativas e de políticas públicas, com o apoio ou não de setores da sociedade, agregam os elementos aqui identificados, desta conjuntura evocada.

Retomamos a ideia de que as mulheres são evocadas nesta conjuntura aqui delimitada, como parte da argumentação de legitimação do enfrentamento ao tráfico de pessoas – enfrentamento igualmente já afirmado pela lógica penal. Contudo, é no momento da concepção, desenvolvimento e implementação das políticas propriamente ditas associadas na argumentação à esta conjuntura, que as mulheres são deslocadas e se evoca um novo contexto genérico das desigualdades. Ou seja, a mulher, é uma figura evocada como testemunha do tráfico de pessoas apenas para afirmar a legitimidade de ação penal ou de demonstrar a incidência de fortalecimento do recrudescimento penal. Mas, é no momento de construção de políticas atentas à conjuntura, que ocorre o deslocamento delas. E como situado neste levantamento dos ODS, as mulheres são potencialmente mais fragilizadas em uma série de aspectos. Veja o quadro síntese a seguir.

Quadro 15 - Síntese dos ODS considerados para mapear conjuntura de ações no âmbito da Justiça de Gênero.

ODS	Meta	Indicador	Síntese dos indicadores e conjuntura
Objetivo 1 - Erradicação da Pobreza	1.1 - Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia	1.1.1 - Proporção da população vivendo abaixo da linha de pobreza internacional, por sexo, idade, condição perante o trabalho e localização geográfica (urbano/rural)	Há redução de vulnerabilidade via ocupação abaixo da LP no tocante às regiões marcadas por pobreza e miséria (regiões Norte e Nordeste indicadas como potenciais ao tráfico de pessoas ainda concentram piores índices). Mais homens são atingidos por políticas de emprego que permitam geração de renda entre 2012-2020. A redução percentual foi em maior alcance para homens ocupados do que para mulheres ocupadas. Mulheres não seriam alvo expressivo de políticas orientadas para redução da pobreza no Brasil sobretudo no âmbito da juventude, quando comparadas aos homens. Ao envelhecerem estariam em situação de desigualdade intensificada com homens.
	1.2 - Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais	1.2.1 - Proporção da população vivendo abaixo da linha de pobreza nacional, por sexo, idade, condição perante o trabalho e localização geográfica (urbano/rural).	
Objetivo 3 - Saúde e Bem- Estar	3.1 - Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos	Indicador 3.1.1 - Razão de mortalidade materna	Região Norte carece de políticas de saúde para mulheres, pois é a única que apresenta relativo aumento da média da taxa de mortalidade materna. Há presença de contexto incipiente em que taxas altas de mortalidade materna e de mortes de menores de cinco anos, bem como índices baixos de nascidos vivos de mães adolescentes, implicam contexto de comprometimento da saúde das mulheres. Denota deslocamento de política públicas para saúde das mulheres e desorientação na Agenda 2030
	3.2 - Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos	Indicador 3.2.1 - Taxa de mortalidade em menores de 5 anos	
	3.7 - Até 2030, assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, informação e educação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais	Indicador 3.7.2 - Número de nascidos vivos de mães adolescentes (grupos etários 10-14 e 15-19) por 1 000 mulheres destes grupos etários	
Objetivo 4 - Educação de Qualidade	4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes	4.1.2 - Taxa de conclusão do ensino fundamental e ensino médio	Conforme crianças e adolescente envelheçam e progridam no sistema formal de ensino, menores as taxas de conclusão. Cenário perfaz conjuntura de

4.2 - Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário	4.2.2 - Taxa de participação no ensino organizado (um ano antes da idade oficial de ingresso no ensino fundamental), por sexo	fragilidade de emprego, trabalho e renda que reduz a autonomia e capacidades. Não há relativa diferença no acesso e conclusão do ensino formal entre meninas e meninos, contudo, conforme a idade avança, a disparidade entre homens e mulheres se inicia. Impacto das políticas públicas para meninas vai diminuindo ao longo do tempo e minimizando potenciais construções de igualdade de gênero. Áreas rurais são mais fragilizadas que as urbanas. Os territórios Norte e Nordeste mais afetados pela falta de acesso à infraestrutura, serviços e equipamentos pedagógicos. Estes índices vão reduzindo em desigualdade quando no âmbito do ensino médio. Se em termos de gênero, a infância escolar não encontra significativa desigualdade no geral, é, no quesito infraestrutura que o período inicial do ensino fundamental é mais desigual que o ensino médio.
4.5 - Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade	4.5.1 - Índices de paridade (mulher/homem, rural/urbano, 1º/5º quintis de renda e outros como população com deficiência, populações indígenas e populações afetadas por conflitos, à medida que os dados estejam disponíveis) para todos os indicadores nesta lista que possam ser desagregados	
4.a - Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos	4.a.1 - Proporção de escolas com acesso a: (a) eletricidade; (b) internet para fins pedagógicos; (c) computadores para fins pedagógicos; (d) infraestrutura e materiais adaptados para alunos com deficiência; (e) água potável; (f) instalações sanitárias separadas por sexo; e (g) instalações básicas para lavagem das mãos (de acordo com as definições dos indicadores WASH)	
5.4 - Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais	5.4.1 - Proporção de tempo gasto em trabalho doméstico não remunerado e cuidados, por sexo, idade e localização	Mais mulheres do que homens gastam tempo em trabalho doméstico, reduzindo capacidade de investimento de tempo em outras áreas. Portanto, o sentido de insuficiência de políticas educacionais e de emprego, associadas à renda, pode impactar em mulheres estarem à frente das atividades domésticas, sobretudo quando estão na faixa etária de maior força produtiva em regiões de desigualdade social. Existem barreiras de entrada em posições gerenciais, na política e na representação. O sentido de políticas desorientadas das mulheres desde a infância, atrelada ao encargo social do trabalho doméstico implica em
Objetivo 5 - Igualdade de Gênero	5.5.1 - Proporção de assentos ocupados por mulheres em (a) parlamentos nacionais e (b) governos locais	
5.5 - Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública	5.5.2 - Proporção de mulheres em posições gerenciais	

redução da capacidade de agência das mesmas na juventude, o que impacta na vida adulta comparativamente aos homens.

8.5 - Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor

8.5.1 - Salário médio por hora de empregados por sexo, por ocupação, idade e pessoas com deficiência

8.5.2 - Taxa de desocupação, por sexo, idade e pessoas com deficiência

Há forte desigualdade no salário médio de homens e mulheres no Norte e Nordeste, com tendência de ampliação da disparidade conforme a idade avança. Logo, nessas regiões, a fase adulta tem maior alcance desigual. Há de ser considerado que em categorias com o mesmo nível de instrução, o salário médio varia entre regiões, sendo Norte e Nordeste as menos bem pagas. Observa-se que o recorte brasileiro é nítido no sentido de que mais mulheres estão desocupadas, sobretudo na juventude, e que, conforme o envelhecimento ocorra, as taxas de desocupação vão reduzindo no Centro-Oeste, Sul e Sudeste em maior velocidade e no Norte e Nordeste em menor alcance. É perceptível o padrão de jovens sem dinâmica associada às oportunidades nas regiões Norte e Nordeste, o que, comparativamente aos outros ODS, reafirma as condições objetivas de desigualdades nas regiões brasileiras, notadamente em relação aos jovens e às mulheres, processo que, inevitavelmente implicará impactos negativos na vida adulta.

**Objetivo 8 -
Emprego
Decente e
Crescimento
Econômico**

8.6 - Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação

8.6.1 - Percentagem de jovens (15-24) que não estão na força de trabalho (ocupados e não ocupados), não são estudantes e nem estão em treinamento para o trabalho

Objetivo 10 - Redução das Desigualdades	10.2 - Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra	10.2.1 - Proporção das pessoas vivendo abaixo de 50% da mediana da renda, por sexo, idade e pessoas com deficiência	Há aumento do contingente populacional na pobreza. As mulheres ocupam espaço significativo, seja no sentido de serem as mais afetadas pela pobreza, no crescimento entre 2014-2019, seja no sentido inverso, de redução entre 2012-2014. Portanto, podemos inferir que as mulheres são mais afetadas pela miserabilidade e pobreza e que há maior incidência no aumento de mulheres para a pobreza e menor velocidade da queda das mesmas, indicando maior grau de impacto nas mesmas em relação aos homens
Objetivo 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes	16.1 - Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares	16.1.1 - Número de vítimas de homicídio intencional, por 100 000 habitantes, por sexo e idade Indicador 16.1.3 - Proporção da população sujeita a violência física, psicológica ou sexual nos últimos 12 meses	Há uma proporção significativa de mortalidade da juventude brasileira entre 15 a 29 anos e, a partir dos 30 anos, a proporção vai diminuindo fortemente. Os homens possuem uma taxa de letalidade que varia de cinco a quase dez vezes em relação às mulheres em distintas faixas etárias – não obstante o fato de que, independentemente da idade, os homens são mais assassinados que mulheres. Percebemos a fragilidade de determinadas regiões e faixas etárias, que colocam em sobreaviso a necessidade de ações do Estado no tocante à garantia de direitos. Em termos de mulheres, a violência alcança, nesse caso, no âmbito dos homicídios, indistintamente para com idade e território, ainda que, conforme envelheça, os dados de letalidade diminuam. Na violência sem morte, mulheres possuem tendência de serem mais afetadas, em regiões de menor escolaridade, quando mais jovens e para com mulheres pretas e pardas. Conforme a escolaridade aumenta e

ocorre o envelhecimento, a violência diminui, em especial em regiões de maior alcance populacional. Regiões com alta densidade demográfica e contingente populacional desempregada congregam maior proporção de pessoas violentadas, sobretudo até as faixas centrais de renda – neste ponto, há uma relação entre pouca renda, desemprego e densidade demográfica para com possibilidade de acometimento de violência.

Fonte: elaborado a partir de <https://odsbrasil.gov.br>

6.4 A atuação programática de instrumentalização dos ODS e limites do CONATRAP

No âmbito da conjuntura de monitoramento das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, é pertinente a atuação do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP), instituído em 2013 pelo Decreto nº 7.901, modificado pelo Decreto nº 9.833 de 2019. Entre suas atribuições estão previstos no art. 2º propor estratégias para a gestão e a implementação das ações da PNET e do III PNETP (inciso I), estudos, pesquisas e campanhas (inciso II), expandir a rede de articulação do tema (inciso III), articular rede intersetorial das políticas (inciso IV), além de articular e apoiar tecnicamente os comitês estaduais, distrital e municipais (inciso V). Os relatórios do CONATRAP¹¹⁵ são significativos, na medida em que permitem identificar as fragilidades e impactos da burocracia, mecanismos de atuação e bases conceituais. Veja o quadro a seguir

Quadro 16 - Síntese de reuniões do CONATRAP em atas disponíveis no MJSP entre 2017-2020.

Ano	Nº da reunião	Registro
2017	7	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de orçamento ao conselho; • Necessidade de que políticas de combate ao TP contassem com capacitação da Polícia Federal para evitar a prática usual de potencial criminalização da vítima; • Aproveitar visibilidade do conselho para obter recursos (desde reunião anterior demandado);
2018	8	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de acrescentar “identidade de gênero, pessoas trans, travestis, mulheres e homens transexuais” na meta 1.2 do III PNETP; • Exclusão da meta 3.7, “Disponibilizar materiais pedagógicos dos projetos sobre tráfico de pessoas do Ministério da Educação para escolas, professores e alunos, em plataforma digital”, por ausência de compartilhamento do referido projeto; • Não factibilidade da meta 5.9, sobre “Desenvolver e implementar experiência piloto em comunidade com alto índice de população vulnerável ao crime de trabalho escravo e de tráfico de pessoas”
2019	9	<ul style="list-style-type: none"> • Propõe estudo que busca traçar o perfil dos agressores do crime de tráfico de pessoas após a edição da Lei nº 13.344/2016; • Parceria com a Polícia Federal para disponibilizar folheto informativo em todos os passaportes que forem emitidos pela entidade; • Retoma meta 5.9 do III PNETP parcialmente realizado via Convênio com o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC) via emenda parlamentar
2020	10	<ul style="list-style-type: none"> • Afirmado que o Ministério da Cidadania não tem políticas para tráfico, mas ações frente vulnerabilidade

Fonte: elaborado pelo autor.

¹¹⁵ Disponíveis em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/conatrap>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

O cenário que o CONATRAP afirma é crítico, pois denota falta de recursos, inércia, não-comunicação, não compartilhamento de informações, falta de vontade técnica e política para implementar projetos-piloto. Logo, o próprio órgão que orienta a PNET e o III PNETP firma posição de dificultosa para implementação das políticas. Ao mesmo tempo o conselho afirma a inexistência de políticas que orientem ações no tocante às vulnerabilidades. É preciso ressaltar que o discurso das vulnerabilidades é presente nas normativas de enfrentamento ao tráfico de pessoas a partir de 2016. Por outro lado, entre o sentido propositivo-conceitual e atuação há distanciamento, pois, a vulnerabilidade das políticas situadas não são associadas ao tráfico de pessoas. As políticas gerais reorientadas de certas áreas para o tráfico não necessariamente são concebidas de maneira a incluir a perspectiva do tráfico, mas entendem que, o objeto compartilhado seria o mesmo.

Uma das políticas criadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) é o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas) de 2017, que tem por objetivo “ações voltadas para a garantia de direitos e cidadania das pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social a partir do acesso a serviços e da inclusão no mundo do trabalho” (SNAS, 2017, p. 18). O foco orienta à inclusão produtiva em quatro eixos: 1) identificação e sensibilização de usuários; 2) desenvolvimento de habilidades pessoais e orientação para o mundo do trabalho; 3) acesso a oportunidades; e 4) monitoramento do percurso dos usuários no mundo do trabalho.

Estes objetivos perfazem parte da PNET e III PNETP por delimitarem o trabalho como meio de criação de renda e autonomia da pessoa frente à situação de vulnerabilidade que a miséria e desamparo poderia trazer. O trabalho, portanto, é o meio instrumental, junto à qualificação profissional (não necessariamente ensino formal), que proveria as pessoas de meios para dar andamento aos seus projetos de vida.

A dinâmica do tráfico de pessoas inserida no Acessuas está na delimitação do público, entre eles, “Indivíduos e famílias residentes em territórios de risco, em decorrência do tráfico de drogas”, além de adolescentes vítimas da exploração sexual mediante tráfico. Há um programa específico, a Proteção Social Especial (PSE) para “atender as situações de risco e direitos violados de famílias e indivíduos em situação de violência” (SNAS, 2017, p. 13).

Assim, se percebe que o tráfico é meramente deslocado e não um preceito da política pública. O que demonstra certa incompreensão de que as políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas que envolvam assistência e prevenção padecem de um aspecto desarticulado, tendo em vista todo o histórico brasileiro da lógica penal e inexperiência em tratar o tráfico pela prevenção e/ou dos cenários que criariam as dinâmicas “propícias” ao crime.

A SNAS lançou outra proposta por intermédio do Sistema Único de Assistência Social no combate ao trabalho escravo e ao tráfico de pessoas em 2020. A proposta afirma que seu público alvo envolve exclusão social pela pobreza, dificuldade de acesso às políticas públicas, em que se balizaria pela vulnerabilidade social, entendida como “decorrentes do ciclo de vida, da situação de pobreza, das barreiras enfrentadas pelas pessoas com deficiências, da falta de acesso às políticas públicas, da falta de infraestrutura, da ocorrência de discriminações e apartações” (SNAS, 2020, p. 32).

O sentido objetivo da assistência social deriva em “promoção dos acessos a serviços socioassistenciais e das demais políticas, benefícios eventuais, transferência de renda, a serviços de acolhimento” e o sentido subjetivo como “trabalho social das equipes multidisciplinares dos serviços e programas voltado para fomentar as potencialidades do ser humano, enquanto ser capaz de refletir sobre a realidade que o cerca, com intuito de transformá-la” (SNAS, 2020, p. 32-33). A inclusão das vítimas pós-resgate implica “contribuir para a restauração da autonomia, da preservação da dignidade e da integridade das pessoas” (SNAS, 2020, p. 34) e a proteção social básica, se atendo à “benefícios eventuais, Benefício de Prestação Continuada, programas de transferência de renda, ações particularizadas, ações comunitárias e, ainda, encaminhamentos para outras políticas públicas, dentre outras ações” (SNAS, 2020, p. 39).

Em outra frente, o Decreto nº 9.160 de 2017 instituiu o Plano ProgreDir, que em seu art. 1º o define como um conjunto articulado de ações de inclusão produtiva para pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único. Seu art. 3º delimita três objetivos: propiciar melhores condições de emprego e renda; articular e coordenar a oferta de serviços para inclusão produtiva; e incentivar ações municipais e estaduais de inclusão produtiva. Não é possível destacar dados e impactos das ações propriamente ditas

Novamente, a vulnerabilidade é foco do sistema assistencial de modo generalizado. A generalização envolve a percepção da renda. Se antes era o trabalho, em seguida surge a qualificação profissional para, posteriormente, pautar a renda. São os três meios que reduziriam as condições de vulnerabilidade. Todavia, as três bases estão associadas de modo generalista e universal e não delimitam a estratificação necessária que deriva de ações concretas de mudança social. Neste sentido, uniformizam políticas para objetos com cenários distintos.

Moraes et al (2022) pontuam que a dimensão do tratamento ao tráfico de pessoas no Brasil obteve alguns impactos derivados de mudanças legais, programas e políticas públicas ao longo do século XXI e, ainda que, nesta mudança, o cenário quantitativo acerca da identificação, processamento e julgamentos de casos alcançam patamares mínimos – e que tal

realidade não é exclusividade brasileira. Para os autores, “políticas antitráfico raramente são baseadas em evidências sólidas ou conceitos claramente definidos” (MORAES et al, 2022, p. 10), considerando fragilidade de dados e confusão conceitual, bem como urgências associadas a abordagens sensacionalistas sobre o tema. Há aspecto problemático de que a própria estrutura burocrática de enfrentamento ao tráfico não conseguiria desenvolver monitoramento do crime, em especial por conta de núcleos e postos não possuírem dinâmicas de contabilização e informação. Evidenciamos isso com os relatos do próprio CONATRAP.

O contorno desta agenda antitráfico dissocia necessidades daquelas pessoas vitimizadas pelo tráfico (KEMPADOO, SANGHERA; PATTANAİK, 2015) por ter em mente uma concepção de vítima idealizada que não necessariamente corresponde ao percebido na realidade. E isso pode produzir impactos restritivos de direitos, como delimitado por Kempadoo (2005) e Derks (2000), que analisam como políticas antitráfico servem como barreiras à entrada de pessoas, notadamente de regiões fragilizadas ou que aparentem ter a atividade sexual como fonte de trabalho – pois estas, no limite de suas vulnerabilidades, seriam potencialmente vítimas do tráfico de pessoas.

Os Relatórios semestrais dos NETPs de 2014-2019 (MORAES et al, 2022, p. 53) mostram que do total de 5.064 casos do período, 3.049 (60,2%) estão associados a 14 UFs (Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo) sendo que apenas o ano de 2014 corresponde a 37,6% dos casos do período. Os autores criticam o fato de que estruturas dos núcleos e postos englobam dinâmicas como trabalho escravo e tráfico de pessoas, ao passo em que indicam que gestores destas estruturas afirmam dificuldade de identificar casos, em especial na relação da exploração sexual e prostituição (em que se descobriria posteriormente a saída do país por vontade própria ou acompanhada por conhecidos) – neste ponto os autores afirmam categoricamente, por intermédio de dados da própria estrutura de enfrentamento ao tráfico que “o tráfico de pessoas é um evento relativamente na maior parte do país” (MORAES et al, 2022, p. 56).

Há a construção de um “perfil” que se atrela às vítimas do tráfico de pessoas como ingênuas e alheias aos perigos que “caem nas mãos de traficantes” (JAHIC; FINCKENAUER, 2005). Não obstante, o fato do alcance midiático do tema, onde veículos de comunicação teriam um papel significativo para Bonilla e Mo (2019) por reduzir tráfico à base sexual – e não há como esquecer que veículos da mídia têm forte associação com organizações não governamentais que possuem interpretações sobre o tema e sua agenda política de enfrentamento.

Moraes et al (2022, p. 31) delimitam três arranjos no enfrentamento dos dois crimes. O primeiro se refere ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), situado na Coordenação-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes; o segundo, com a criação de um arranjo na Polícia Federal, atualmente situado no Serviço de Repressão ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes (subordinado à Divisão de Repressão a Crimes contra Direitos Humanos); e o terceiro com a criação do CONATRAP. Tal perspectiva é problemática por entender os migrantes (de certas regiões e classes sociais) como não desejados e, na lógica de reprimir entrada “ilegal”, são desenvolvidos esforços ampliados que limitam a entrada, caracterizando dinâmica em que o “tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes são justapostos como forma de conferir legitimidade a políticas antimigratórias” (MORAES et al, 2022, p. 32).

Estes arranjos, sobretudo em aspecto federal, envolvem os Núcleos de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs), Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETPs) e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs), onde o Ministério da Justiça organiza uma “rede das redes” nos dois primeiros e os primeiros articularam os terceiros. Todavia, conforme sustentam Moraes et al (2002, p. 39), boa parte dos PAAHMs, dos 19, 10 não estão em funcionamento.

Por conta disso, é afirmado que “não existe um modelo lógico propriamente dito para a PNETP”, ou seja, a política pública que ditaria as regras do enfrentamento ao tráfico no Brasil (MORAES et al, 2002, p. 41). Os principais impactos previstos seriam: 1) reduzir a vulnerabilidade de potenciais vítima; 2) engendrar políticas públicas adequadas para tratar as suas causas estruturais; 3) tratamento justo, seguro e não discriminatório na reinserção social, na adequada assistência consular, na proteção especial e no acesso à justiça; 4) fiscalização contínua, controle e investigação, considerando seus aspectos penais e trabalhistas, nacionais e internacionais.

Neste tópico destacaremos algumas das práticas premiadas¹¹⁶ pelo governo federal a partir de 2018 e que são (ou foram) consideradas exemplo de iniciativas advindas do setor público ou privado. Há de ser considerado que a práticas não se restringem a apenas um ou outro ODS, mas podem, inclusive, intermediar ou intercalar objetivos de ODS distintos. O sentido, portanto, é demonstrar como estas iniciativas se articulam com as prerrogativas do desenvolvimento de ações pontuadas a partir das principais normativas de combate ao tráfico de pessoas pós ano de 2016.

¹¹⁶ Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3551>> e <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/521713>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

Não há necessidade de se adentrar, especificamente, em cada projeto premiado, pois o governo federal destacou um site, por meio do qual é disponibilizado uma série de documentos acerca das iniciativas. Assim, partiremos de elementos abrangentes percebidos nos dezessete programas. Em primeiro lugar, as iniciativas têm um marco tempo entre 1986 a 2017, em que quatorze foram criadas a partir dos anos 2000. A maioria das iniciativas (53%) provêm de Organização sem fins lucrativos, seguidas de Privada com fins lucrativos (24%) e o setor público (24%). Há apenas uma iniciativa do governo federal, uma de prefeitura e duas de governo estadual.

Dos ODS observados nas iniciativas, a maioria se concentra em Educação de Qualidade (54%), Erradicação da Pobreza (47%), Boa Saúde e Bem-Estar (41%), Igualdade de Gênero (41%), Vida Terrestre (41%) e Emprego Decente e Crescimento Econômico (30%). A maioria das iniciativas têm parcerias com instituições governamentais brasileiras e internacionais, respectivamente 88% e 59%. Boa parte dos projetos articulam as temáticas associando perspectivas locais, desenvolvimento territorial e cultura, portanto, se percebe a presença do ODS nº 15, notadamente na região amazônica ou que envolvam comunidades tradicionais. A ênfase na educação (formal, sobretudo) é percebida quando articulada com as dimensões de renda, trabalho e autonomia – abrangendo desde a formação básica, à profissional ou qualificação em pontos específicos. Uma parte significativa dos projetos aponta perspectiva de ou igualdade de gênero (em várias frentes) ou de ênfase em ações que privilegiem mulheres em condições de desigualdade (em parte trabalho, renda e inclusão socioproductiva).

Uma parte das iniciativas (47%) tem como elemento crítico de intervenção “condições de miserabilidade que impactam na qualidade de vida e saúde local”, seguido de “condições de miserabilidade que impactam na qualidade de vida e economia local” com 11% e “vulnerabilidade derivada das condições insuficientes de trabalho e renda” com 11%. Boa parte dos projetos justificam a necessidade de intervenção a partir de conjunturas de fragilidade ampliada que impactam na qualidade de vida (em um sentido muito generalista, que dificulta categorização). As dimensões de trabalho e renda, quando articuladas, alcançam mais de 20% dos projetos – novamente, há dificuldade no uso de palavras-chave e capacidade do projeto demonstrar leitura da realidade social local. Por fim, quanto à abrangência territorial, cinco (30%) projetos atuam na região Norte, quatro (26%) na região Nordeste, três (18%) em São Paulo e outros em diversas regiões, sendo que um dos projetos alcança o território nacional – este aspecto aponta que as regiões Norte e Nordeste orientam aporte significativo das iniciativas. Veja os quadros a seguir.

Quadro 17 - ODS alcançados pelas iniciativas premiadas pelo governo federal a partir de 2018.

ODS	Iniciativas	%
Objetivo 4 - Educação de Qualidade	9	54
Objetivo 1 - Erradicação da Pobreza	8	47
Objetivo 3 - Boa Saúde e Bem-Estar	7	41
Objetivo 5 - Igualdade de Gênero	7	41
Objetivo 15 – Vida Terrestre	7	41
Objetivo 8 - Emprego Decente e Crescimento Econômico	5	30
Objetivo 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável	3	18
Objetivo 10 - Redução das Desigualdades	3	18
Objetivo 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis	3	18
Objetivo 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes	3	18
Objetivo 17 – Parcerias e Meios de Implementação	3	18
Objetivo 6 - Água Potável e Saneamento	2	12
Objetivo 12 – Consumo e Produção Sustentáveis	2	12
Objetivo 7 – Energia Limpa e Acessível	1	1
Objetivo 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura	1	1
Objetivo 13 – Ação contra a Mudança Global do Clima	1	1
Objetivo 14 – Vida na Água	-	-

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 18 - Síntese comparativa dos instrumentos previstos na Lei nº 13.344/2016, alcance dos ODS/III PNETP e práticas premiadas pelo governo federal em 2018.

Área	Instrumento	ODS (alcance geral)	Meta	Alcance III PNETP
Educação	Art. 6º (VII, §1º) – Acesso à educação e formação profissional	4	4.5 (eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso)	Eixo 5. 5.7. Estabelecer acordos para a inserção de vítimas de tráfico de pessoas no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego do Ministério da Educação. Eixo 5. 5.8. Firmar acordos e estabelecer estratégias para a inclusão produtiva e educacional de populações vulneráveis ao tráfico de pessoas.
Saúde	Art. 6º (I) – Assistência Art. 6º (VII, §3º) – Recuperação física e psicológica	3	3.7 (assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva)	Eixo 5. 5.5. Desenvolver e implementar o protocolo nacional de ação para garantia de direitos das vítimas de tráfico de pessoas. Indicador 5.5.a Ações desenvolvidas para a elaboração do Protocolo
Trabalho	Art. 6º (I) – Assistência Art. 6º (VII, §1º) – Acesso à trabalho	8	8.5 (emprego pleno e produtivo e trabalho decente todas as mulheres e homens)	Eixo 5. 5.7. Estabelecer acordos para a inserção de vítimas de tráfico de pessoas no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego do Ministério da Educação. Eixo 5. 5.8. Firmar acordos e estabelecer estratégias para a inclusão produtiva e educacional de populações vulneráveis ao tráfico de pessoas.
Segurança Pública	Não informa	16	16.1 (Reduzir todas as formas de violência)	Eixo 5. 5.9. Desenvolver e implementar experiência piloto em comunidade com alto índice de população vulnerável ao crime de trabalho escravo e de tráfico de pessoas (Indicador 5.9.a) Ações desenvolvidas para a criação e implementação do piloto Eixo 6. 6.8. Divulgar o aplicativo Proteja Brasil como canal de denúncia de tráfico de pessoas e aprimorar os fluxos de encaminhamento das denúncias recebidas Eixo 6. 6.9. Sistematizar e divulgar casos de responsabilização e punição pelo crime de tráfico de pessoas.
Justiça	Art. 6º (I) - Assistência; (II) - Abrigo (III) - Preservação de identidade e intimidade	16	16.3 (promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional)	Eixo 6. 6.2. Desenvolver parâmetros para a escuta qualificada de grupos vulneráveis ao tráfico de pessoas. Eixo 6. 6.8. Divulgar o aplicativo Proteja Brasil como canal de denúncia de tráfico de pessoas e aprimorar os fluxos de encaminhamento das denúncias recebidas
Turismo	Não informa	8 12	8.9 (conceber e implementar políticas	Eixo 6. 6.5. Elaborar e difundir cartilha sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no País.

			para promover o turismo sustentável) 12.b (desenvolver e implementar ferramentas para monitorar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo sustentável)	
Assistência Social	Art. 6º (I) – Assistência Art. 6º (VII, §1º) – Reinserção familiar e comunitária	10	10.2 (empoderar e promover a inclusão social, econômica e política)	Eixo 2. 2.7. Registrar e compartilhar informações sobre o tráfico de pessoas no âmbito dos programas, serviços ou equipamentos de assistência social. Eixo 6. 6.5. Elaborar e difundir cartilha sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no País.
Desenvolvimento Rural	Não informa	1	1.1 (erradicar a pobreza extrema)	Eixo 5. 5.8. Firmar acordos e estabelecer estratégias para a inclusão produtiva e educacional de populações vulneráveis ao tráfico de pessoas.
Esportes	Não informa	-	-	
Comunicação	Art. 15 - campanhas publicitárias	17	-	Eixo 6. 6.4. Difundir agenda de trabalho da rede ampliada de atores sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no País. Eixo 6. 6.5. Elaborar e difundir cartilha sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no País. Eixo 6. 6.6. Disponibilizar materiais educativos sobre tráfico de pessoas em plataformas digitais.
Cultura	Art. 6º (VII, §1º) – Acesso à cultura	4 11	4.7 (garantir conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável) 11.4 (fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo)	-
Direitos Humanos	Art. 6º (III) - Atenção específica	4	4.7 (garantir conhecimentos e	Eixo 5. 5.5. Desenvolver e implementar o protocolo nacional de ação para garantia de direitos das vítimas de tráfico de pessoas. Indicador 5.5.a Ações desenvolvidas para a elaboração do Protocolo

					habilidades necessárias para promover desenvolvimento sustentável)						
Parcerias	Art. 5º (I) - Cooperação entre órgãos do sistema de justiça e segurança, nacionais e estrangeiros			17	17.16 (melhorar a cooperação regional e internacional Norte-Sul, Sul-Sul)						Eixo 5. 5.1. Indicador 5.1.a) Ações desenvolvidas para estabelecer parcerias Eixo 5. 5.3. Indicador 5.3.b) Ações de articulação entre órgãos e o progresso da instalação da experiência piloto Eixo 5. 5.8. Firmar acordos e estabelecer estratégias para a inclusão produtiva e educacional de populações vulneráveis ao tráfico de pessoas.

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 19 - Iniciativas premiadas pelo governo federal a partir de 2018.

Título da Atividade	Data de início	Instituição	Abrangência territorial	OD S	Problema percebido	Proposta	Elementos críticos	Parcerias com instituições governamentais brasileiras	Parcerias internacionais	Público-alvo	Mecanismos de avaliação
Certificação das cadeias da sociobiodiversidade	2017	Privada com fins lucrativos	Nacional	5, 8, 12, 15, 17	bem-estar social, ambiental, cultural e econômico	bem-estar social, comércio justo com as comunidades	questões trabalhistas, de saúde e segurança do trabalho	Sim	Sim	Comunidades das regiões envolvidas	Índice de Progresso Social-Comunidades
Programa de Valorização da Sociobiodiversidade promove o reconhecimento das riquezas brasileiras, o uso sustentável de recursos naturais e o	2000	Privada com fins lucrativos	Norte (e parte Sudeste)	1, 2, 8, 12, 15	baixo desenvolvimento da população e relações de trabalho injustas	foco em capacitação, melhores práticas, interesses locais e culturais, remuneração direta e relações de	vulnerabilidade derivada das condições insuficientes de trabalho e renda	Sim	Sim	Comunidades tradicionais locais	diretrizes do Protocolo de Nagoya e da Lei da Biodiversidade (13.123/2015)

desenvolvimento de comunidades extrativistas						trabalho adequadas, relacionamentos comerciais duradouros, empoderamento feminino					
Programa Mulher Empreendedora	2013	Privada com fins lucrativos	São Paulo/SP	1, 4, 5, 8, 10	baixo índice de mulheres liderando empreendimentos	prover networking, capacitação em negócios e acesso aos produtos do banco	afastamento de oportunidades de emprego e negócios	Sim	Sim	Mulheres com atividades empreendedoras	Princípios de Empoderamento das Mulheres da ONU
Água, esgotamento sanitário e higiene para a qualidade de vida de populações ribeirinhas na Amazônia	1995	Organização sem fins lucrativos	Tefé, Alvarães, Uarini, Fonte Boa, Jutaí, Tonantins e Maraã - Amazonas	3, 4, 6	falta de acesso aos serviços de saneamento e água potável nas áreas alagáveis da Amazônia	acesso à água, esgotamento sanitário e educação em saúde	condições de miserabilidade de que impactam na qualidade de vida e saúde local	Sim	Sim	comunidades rurais, principalmente Reservas de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá e Amanã, localizadas na Amazônia Central	Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11445/2007) e Programa Nacional de Saneamento Rural
Barragem subterrânea: promovendo acesso e usos da água no Semiárido brasileiro	2008	Empresa pública	Semiárido Nordeste	1, 2, 6, 9, 15	limitação do acesso à água e para a produção agrícola	Captação de água de chuva, acesso à água, inclusão socioproductiva, erradicação de fome e miséria	condições de miserabilidade de que impactam na qualidade de vida e economia local	Sim	Sim	Comunidades e famílias da região do Semiárido Nordeste	5P Agenda 2030, Plano Brasil sem Miséria (BSM) e do Programa Nacional de Água para Todos

Educação Emancipadora e Ações Multiplicadoras em Comunidades Rurais do Baixo Sul da Bahia	2008	Organização sem fins lucrativos	Nilo Peçanha/BA	1, 2, 4, 5, 15	exclusão educacional e analfabetismo de adolescentes e jovens	formação de adolescentes futuros empresários rurais, técnicos em florestas com base na agricultura familiar	condições de miserabilidade de que impactam na qualidade de vida e economia local	Sim	Sim	jovens de famílias da região	Não indica
Institucionalização da Agenda 2030	2015	Prefeitura	Barcarena/PA	4, 10, 11, 16, 17	falta de projetos públicos de desenvolvimento social	alinhar todos os instrumentos de planejamento e gestão governamental à Agenda 2030	a agenda 2030 na política pública	Não	Não	cidadãos do município	PPA 2018-2021
Paraíba Unida pela Paz	2011	Governo do Estado	Paraíba	3, 5, 11, 16	Segurança Pública e violência	elevação da sensação de segurança da sociedade a níveis satisfatórios	Impactos da violência	Sim	Não	cidadãos do estado	Taxas de Homicídios
Programa Jurisdicional de REDD+ do Acre do Sistema de Incentivos ao Serviço Ambiental do Carbono (ISA Carbono)	2010	Organização sem fins lucrativos	Acre	12, 13, 15, 17	uso e ocupação do solo	promover a redução progressiva, consistente e de longo prazo das emissões de gases de efeito	condições de miserabilidade de que impactam na qualidade de vida e saúde local	Não	Sim	cidadãos do estado	Programa de Incentivos a Serviços Ambientais do Carbono
Programa Mulher Cidadã	2015	Governo do Estado	Acre	3, 5, 16	desenvolvimento rural insuficiente	ofertar atendimento integral às mulheres,	vulnerabilidade derivada das	Sim	Sim	mulheres do estado	Não indica

						dentro da perspectiva das políticas públicas voltadas à saúde, à segurança, à educação, ao trabalho, à cidadania, à justiça e à assistência social, sobretudo nas localidades onde a cobertura de serviços públicos é insuficiente ou inexistente.	condições insuficientes de trabalho e renda				
CRAI – Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes	2014	Organização sem fins lucrativos	São Paulo/SP	4, 5, 10, 11, 16	insuficiência de políticas para imigrantes	atendimento para com políticas públicas, direitos, acesso a oportunidades	condições de miserabilidades que impactam na qualidade de vida e saúde local	Sim	Não	pessoas imigrantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem suas famílias, na cidade de São Paulo	Lei federal nº 13.445/2017
Plano de Ação Familiar Saúde Criança - Uma Perspectiva Integral da Saúde	1991	Organização sem fins lucrativos	Rio de Janeiro/RJ	1, 3, 8	pobreza é um dos motivos das doenças e causada por fatores	utilização de metodologia multidisciplinar própria, disseminar o conhecimento	condições de miserabilidades que impactam na	Sim	Sim	crianças, adolescentes e jovens	ODM

					multidimensionais	o para instituições públicas e privadas e estimular a participação da sociedade	qualidade de vida e saúde local				
Prática Educacional Sustentável	2007	Organização sem fins lucrativos	Municípios de Ceará	1, 3, 4, 5, 16	indicadores sociais de adolescentes fragilizados	educação profissional integral	condições de miserabilidade de que impactam na qualidade de vida e saúde local	Sim	Não	adolescentes dos municípios	Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência
Programa A Gente Na Rua	2004	Organização sem fins lucrativos	Água Rasa/SP	3, 4	indicadores sociais da população de rua fragilizados	Promover acessibilidade e da população em situação de rua no sistema público de saúde, visando: promoção, prevenção e recuperação da saúde	condições de miserabilidade de que impactam na qualidade de vida e saúde local	Sim	Não	população em situação de rua	Não indica
Programa Fogões Ecoeficientes	2008	Organização sem fins lucrativos	Recôncavo baiano	1, 5, 7, 13, 15	não acesso à fogões adequados para residências	disseminação de tecnologia melhorada para cocção domiciliar	condições de miserabilidade de que impactam na qualidade de vida e saúde local	Sim	Não	famílias e mulheres da região	Não indica

Programa Sesi Cidadania	2010	Privada com fins lucrativos	Rio de Janeiro/RJ	1, 3, 4, 8	bem-estar social, ambiental, cultural e econômico, educacional	projetos e ações na área de educação e esporte	vulnerabilidade derivada das condições insuficientes de trabalho e renda / condições de miserabilidade que impactam na qualidade de vida e saúde local	Sim	Não	jovens de famílias da região	Não indica
Projeto Lontra	1986	Organização sem fins lucrativos	Lagoa do Peri/SC e Rio Aquidauana/MS	4, 14, 15	bem-estar social, ambiental, cultural e econômico, educacional	monitorando a recuperação e conservação de espécies em ambientes costeiros, marinhos e de água doce pela mobilização social e a educação como nortes no tema transversal	condições de miserabilidade que impactam na qualidade de vida e saúde local	Sim	Sim	mulheres, comunidades tradicionais, crianças e jovens da região	Não indica

Fonte: elaborado pelo autor.

7 DISCUSSÃO SOBRE OS DADOS ENCONTRADOS

7.1 Até o período de 2004

Os pressupostos destacados para delimitar o período que alcança até 2004 tem duas bases. A primeira, a de que a intensa proposta de criminalização e repressão orientou o combate ao tráfico de pessoas em lógica minimalista de justiça, que procuraria reparar um dano causado. O dano somente é possível de compreensão ao se pontuar o sujeito de justiça atrelado – neste caso, o sujeito masculino. Este sujeito, parte das inclinações delimitadas deste o período vitoriano com o Acordo sobre Escravas Brancas, carregava uma determinação de defesa da honra masculina (interpretada como defesa da sociedade).

Como a sociedade e o sujeito masculino se intermedeiam e se confundem em uma simbiose, o sujeito masculino ergue as dimensões de: 1) questões de parametrização da violência; 2) reparação do dano cometido; 3) balizamento das diretrizes morais afetadas pela violência. Tais elementos são encontráveis nas normativas recentes com outra linguagem, a do século XX, e com outras parametrizações. Ainda assim, passíveis de identificação.

Entre 2002 e 2004, dois documentos indicam estas leituras, obviamente, agregadas às outras, considerando que discurso, linguagem e convencimento, bem como acesso à informação e relevância do assunto assumiram novos contornos. A PESTRAF, por exemplo, mantém o pânico moral e urgência da violência, em que as mulheres são centralizadas no discurso de defesa da sociedade. Neste ponto, o sujeito masculino é sublimado da defesa em si, mas permanece como o agente violento, por conta de sua lascívia sexual e moral. Ainda assim há defesa da sociedade, seja no sentido de afirmações generalistas de um crime silencioso, moral, que afeta meninas e crianças.

A “salvação” das mulheres remete ao tensionamento presente no período vitoriano, permanecendo a tônica argumentativa. Nesta leitura, as mulheres seriam mais fisicamente vulneráveis e socialmente expostas negativamente às dinâmicas estruturais que reduziriam suas oportunidades comparativamente aos homens. Não obstante, as mulheres estão na centralidade de um “perfil” vulnerável ao tráfico por conta da lascívia masculina como ameaça à pureza moral-sexual feminina, sendo a prostituta o “símbolo” desse período (e, em parte, ainda o é). Ainda que sejam restringidas em sua capacidade de agência por conta de desigualdades sociais e os discursos enfatizem maior agência e autonomia, esta restrição acaba por limitar a dicotomia exploração sexual e prostituição. Neste ponto, mulheres prostitutas são restritas em agência de

modo duplo: pelas desigualdades e por aqueles que não entendem a prostituição como um exercício de trabalho.

A exploração é o motor que pauta parte da argumentação do tráfico de pessoas em uma leitura moral-sexual. Nesta vertente, toda exploração sexual é uma exploração nata ao processo que rebaixa mulheres e favorece a dinâmica do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. A exploração, em sentido lato, ainda é parte da construção argumentativa de cenários associados à desigualdade em trabalho, renda, educação, oportunidades, dentre outros elementos no século XXI. Todavia, esta exploração some da base analítica em termos propositivos claros e diretos.

Essa conjuntura fez parte da primeira CPMI temática em 2004, que ratificou o entendimento da associação da prostituição com exploração sexual e tráfico e de que crimes sexuais seriam crimes contra a humanidade. Esta é uma argumentação que abrange territorialmente, a escala global e reivindica responsabilização – tal como as normativas iniciais de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Associar o alcance global incide em interpelar a existência de uma rede criminosa de caráter internacional, considerando, por outro lado, que o tráfico de pessoas tem como pressuposto deslocar para o exterior. Não é pensado, por enquanto, a existência de tráfico interno.

A ênfase criminal é presente tanto em um relatório de origem acadêmica (PESTRAF) quanto de origem legislativa (CPMI), em que a pena adquire um contexto de panaceia frente aos desajustes morais e desigualdades (interpretadas de modo rarefeito). Combater este crime, a partir do Protocolo de Palermo adquire a noção da existência de um “mercado do sexo”, em que o tráfico de pessoas assume um posicionamento em escala produtiva de comercialização dos corpos das mulheres.

A comercialização do corpo, inserido na dinâmica capitalista, orienta um conjunto de atividades legais ou ilegais desde a prostituição à pornografia na internet. Há o achatamento de qualquer interpretação de trabalho e autonomia por intermédio da relação sexual comercial (primeiro, à luz da relação compra/venda e, em segundo, a posse de um corpo). Presume-se que o sentido de posse, compra e venda permeia a argumentação de relações de subordinação e submissão associadas ao tráfico de pessoas. E, neste caso, como tráfico de pessoas e exploração sexual se tornam sinônimas, ao considerarmos a construção da imagem das mulheres oriundas de países localizados como “exportadores de pobres e miseráveis”, a questão da observância transfronteiriça pontua um processo de controle de fronteiras.

A técnica jurídica e a argumentação política se entrelaçam na medida em que constroem a imagem fragilizada de uma mulher na conjugação de uma violência que atingiria a toda a

sociedade. Há o sentido de responsabilização da sociedade como parte de aporte normativo ao passo em que o sujeito de justiça não é a mulher em si. Não se pode confundir a noção de “resgate” atribuído como de pertinência de justiça. Pelo contrário, “salvar” as mulheres é parte de defesa da sociedade – este é o elemento crítico.

O gênero é mobilizado como testemunha de acusação de um crime – há uma vítima (mulher), um agente criminoso (homem), um processo de crime (generificado pela lógica feminina de um perfil) e um contexto facilitador (a moral, a fragilidade, as desigualdades que afetariam as mulheres). Assim, as mulheres estão à frente como objeto discursivo em caráter político de afirmação da necessidade de intervenção. Se intervém porque as mulheres causariam um dano à sociedade, caso este crime não seja evitado. As mulheres são vítimas de um contexto em que a vitimização não é ponderada. O pano de fundo é o mesmo do século XIX, ainda que por argumentação distinta de modo a dissociar uma espécie de causalidade direta presente nesse século.

Não há debate acerca das condições objetivas das mulheres. Não há elucubrações das dinâmicas de desigualdades existentes. O que existe é um crime, uma vítima e a necessidade de reparação. Justiça, direitos, sujeitos e igualdade não podem ser evocados quando não há materialidade de injustiça à luz de interpretação em David Hume (2004). Portanto, de que justiça podemos designar nesta perspectiva? Trata-se de uma justiça criminal, distante de qualquer principiologia política atrelada à igualdade jurídica que delimite proeminência do igual valor moral como baliza dos princípios associados à delimitação de sujeitos de justiça.

7.2 O período entre 2005-2015

Se no período anterior, se orientava um senso de justiça minimalista, o período que compreende entre 2005 a 2015, o senso de justiça é mais definido em lógica inversa. Em vez de garantia de direitos, defesa de princípios e delimitação de sujeitos, o segundo período afirma o Direito Penal como sujeito de (in)justiça instrumentalizado (conceitual e prática). O que há é a ênfase direta na criminalidade, no crime, agente criminoso e a vítima em menor grau, assumida apenas para legitimar o caráter penal.

Este período é de forte contradição entre defesa da pena e necessidade de políticas públicas. O que seria, portanto, este sujeito de (in)justiça preconizado pelo Direito Penal? Ao passo em que a vítima (mulher) é evocada no âmbito penal para legitimação do enfrentamento ao tráfico – mediante o uso da imagem frente abusos, a vulnerabilidade, o “perfil” etc – não

existiriam dinâmicas que garantissem defesa de direitos no âmbito penal. Pelo contrário, a ênfase criminal-repressiva desloca, no âmbito investigativo, processual e julgamento, a defesa de direitos da vítima, o que a revitimizaria. Logo, da justiça, “nasce” o sujeito de (in)justiça. Não obstante, as dinâmicas entre prostituição e exploração sexual, o deslocamento da agência e a atomização de todo exercício sexual como exploração da mulher.

Aliado à esta questão da *revitimização* e estigmatização que se proporia a proteger, contudo, revitimiza, tem-se o discurso da defesa de políticas públicas com base na vulnerabilidade de grupos e pessoas específicas, as quais estariam fragilizadas a ponto de se situarem mais propensas ao aliciamento de traficantes. Entre o discurso e a prática tem-se um sujeito indefinido e universal de justiça. Poder-se-ia afirmar que políticas frente a vulnerabilidade social deveriam concentrar aporte universal, todavia, quando o cenário-base interpretado no tráfico de pessoas não tem essa indefinição (pelo contrário, é bem definido), há clara contradição no mote empregado nas normativas que orientariam este enfrentamento do crime. Aliás, há toda uma crítica das Nações Unidas, reivindicando a necessidade de um princípio da não-punição nesta seara (A/HRC/47/34).

Este é um período em que as principais normativas brasileiras no âmbito do tráfico de pessoas (de 2005 e 2009) são testadas e comentadas por relatórios das Nações Unidas e Departamento de Defesa dos Estados Unidos, autores institucionais que produziram seus “TIP Reports”, relatórios específicos que analisariam territórios, políticas e crimes sobre tráfico de pessoas.

A mesmo tempo, fica flagrante a incapacidade (ou vontade?) política brasileira em adequar o enfrentamento ao tráfico de pessoas. De um lado, a adequação implicaria, ou melhor, forçaria, que se assumisse no Brasil que o tráfico de pessoas não é modalidade unívoca que se desenvolveria por intermédio da exploração sexual e, paralelamente a isso, traria à baila rever a questão do trabalho análogo à escravidão (já consolidado à época no Código Penal Brasileiro). De outro lado, adequar às normativas internacionais, igualmente forçaria rever (parcialmente) as abordagens sensacionalistas e moralistas sobre prostituição e crimes sexuais em dois pontos: primeiro, por assumir que o tráfico para fins de exploração sexual é uma dentre outras à luz do Protocolo de Palermo e, em segundo, por as Nações Unidas relativamente enfraquecerem a ênfase moral-sexual no tráfico de pessoas no tocante à prostituição.

É, portanto, desta forma bipolar que o Direito Penal é instrumentalizado ao conceber de modo abstrato um sujeito de (in)justiça e inscrevendo-o juridicamente. Este movimento é percebido nas mudanças de nomenclaturas como de “mulheres” para “pessoas” ou “vítimas” – o sentido abstrato permitiria conjugar sentido normativo ampliado de violação de direitos e

defesa de bens jurídicos distantes de prerrogativas que pautasse mulheres negativamente. Todavia, esse contorno abstrato adquire concretude na defesa da repressão. O movimento é observado quando da existência de programas, projetos e campanhas, que evocam a figura da mulher (e menina) como alicerce testemunhal vitimada por um crime que serve à lascívia masculina e que, portanto, violadas ao extremo, subscrevem o imperativo moral e político de defesa de medidas duras, notadamente, de caráter penalizante. Ao passo em que a questão dos contextos de justiça (sobretudo pelas vulnerabilidades) são também articulados como motivo de enfrentamento ao tráfico de pessoas, mas não na concreta intervenção para com a melhora das condições de vida das mulheres.

Tais dinâmicas são presentes nos TIPs Report, onde a questão da “guerra contra o tráfico” é o mote que apela emocionalmente, junto à noção de “escravidão moderna”. Os contextos de justiça permeiam a defesa fronteiriça: é nos países em desenvolvimento, cujas bases locais são incipientes, se proliferaria a “oferta” das pessoas potencialmente vulneráveis ao tráfico. Quando esta interpretação é aliada à prostituição, tem-se o argumento perfeito que alia vulnerabilidade socioeconômica com moralidade sexual e enfraquecimento político-institucional: o tráfico seria criado onde haveria desigualdade, mas esta não criaria o tráfico.

Neste raciocínio, a desigualdade é parte argumentativa de defesa territorial e separação entre os desenvolvidos e não desenvolvidos. Os TIP Reports (notadamente do Departamento de Defesa dos Estados Unidos e, em menor grau, das Nações Unidas), argumentam que a desigualdade de países fragilizados social, econômica, política e juridicamente, são locais de “oferta” das vítimas potenciais ao tráfico de pessoas. Mas esta argumentação não é reivindicada de um país “desenvolvido” para outro no mesmo “nível”. É o argumento para reforçar as barreiras necessárias aos indesejáveis.

Tal perspectiva é denunciada em 2005 via relatório do Ministério da Justiça por brasileiras deportadas (ou melhor, que foram impossibilitadas de ingresso no país estrangeiro) por conta da vulnerabilidade do país de origem e que as colocaria em potencial alcance de traficantes no país de destino. Esse argumento não é usado de um país desenvolvido para outro. O medo e o pânico moral congregam gênero, uma possível xenofobia e até mesmo aporofobia¹¹⁷. Notável destacar que dois anos depois, o TIP Report dos Estados Unidos “denunciaria” a pouca ação de países (desenvolvidos ou não) em relação à questão generificada do trabalho, exploração e como superar essas condições que implicariam em potencialidade negativa ao tráfico.

¹¹⁷ Ver CORTINA, Adela. *A aversão ao pobre: um desafio para a democracia*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

Não se trata de medida contraditória, uma vez que a crítica à inação às políticas de desenvolvimento e melhoria das condições de vida das pessoas é direcionada aos países de “oferta” do eixo Sul das regiões da América Latina e África. Estes países teriam uma série de fragilidades que deveriam ser trabalhadas para que estes não sejam mais locais de “oferta” e “exportem” potenciais vítimas de tráfico. Daí as barreiras, as dificuldades de entrada no país de destino, as regras burocráticas direcionadas e crítica pública destes territórios de “origem” como perigosos.

Tal lógica ressoa nos argumentos brasileiros para reformas jurídicas no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Há uma defesa de se associar o tráfico como “crime contra a humanidade” e que, conceitualmente, precisaria estar associado com a dignidade e cidadania. A priori, não há qualquer impedimento argumentativo para a não defesa deste ponto de vista, uma vez que princípios de justiça comprometidos com o igual valor moral pressuporia esta argumentação. Aliás, erguer esse entendimento permitiria consolidar um processo de incorporação à agenda política governamental da necessidade contínua de políticas públicas que orientassem a melhora das condições de vida como o instrumento fundamental para enfrentamento ao tráfico de pessoas.

A questão é que, normativamente, o objetivo é outro. Ainda estaria presente o espectro da “cruzada moral” no enfrentamento ao tráfico, por serem crimes associados à natureza sexual. Não é à toa que o tráfico de pessoas é objetivamente associado à natureza sexual na exposição dos motivos da lei nº 12.015/2009. Haveria uma insuficiência de “repressão aos crimes sexuais”, dentre eles, o tráfico de pessoas interpretado unilateralmente como “para fim de prostituição ou outra forma de exploração sexual”. A defesa de uma “dignidade sexual” passa a ser o bem jurídico tutelado.

O tráfico passaria a ser um “crime contra a pessoa”, ou seja, não é um crime contra a sociedade. Logo, o sujeito de justiça se deslocaria da segunda para a primeira, bem como estaria vinculado à uma defesa frente a “situações reais de violação da liberdade sexual do indivíduo e do desenvolvimento de sua sexualidade”. Isso não necessariamente significa que o sujeito de justiça estaria concebido na dinâmica do enfrentamento ao tráfico como um sujeito e ser defendido, pelo contrário.

Observe que na lei nº 12.015/2009 é nítido o contexto do tráfico como uma modalidade conjugada ao “fim de prostituição ou outra forma de exploração sexual”. Ao igualar prostituição à exploração sexual, subentende-se que toda forma sexual é uma exploração, pois: 1) a prostituição é achatada e formas consensuais e livres entre adultos são desconsideradas; 2)

exploração sexual já pressupõe entendimento expresso. Logo, qualquer forma sexual simulária a lógica moral-sexual. É concebido um sujeito de (in)justiça.

A Assembleia das Nações Unidas em 2009 (UN A/64/290) ratifica a mensagem: onde há bolsões de pobreza e miséria, há vulnerabilidade. Mas as mulheres não são evocadas nas políticas públicas na assembleia, apenas o são na articulação da tríade pobreza-migração-tráfico: as mulheres são suscetíveis ao ambiente fragilizado “propício” ao tráfico. Há o reforço dessa mensagem no TIP Report de 2009, em que a fragilidade social de determinado território é resultado da falta de políticas naquele espaço.

Vemos, portanto, o aporte bipolar descrito. Argumentação da mulher como vítima e defesa da repressão, bem como seu deslocamento das políticas públicas. Tudo permeado por uma lógica que define territórios perigosos dos não perigosos. Esse enredo é parte de uma “crise de conhecimento” denunciada pelo Global Report da UNODC de 2009. O enredo envolve culpabilização, vitimização, deslocamento de políticas, sujeitos de justiça e (in)justiça, virtuosidade e moralidade do gênero, passividade das mulheres e violência como exclusividade masculina.

Um exemplo é mais nítido na argumentação das Nações Unidas quando, de um lado, há a afirmação de que a feminização do entretenimento associado à “indústria do sexo” rebaixaria as mulheres, evidenciando uma subordinação das relações de poder (A/RES/65/288). No sexo, a agência seria plenamente masculina, logo, há atomização do sexo como parte de uma relação social na lógica de “direitos masculinos” e “commodities – tal conjuntura favoreceria a dinâmica do tráfico de pessoas. Todavia, o mesmo documento (A/RES/65/288) afirma não existir conexão conclusiva entre legalização ou criminalização da prostituição e a existência do tráfico para exploração sexual”.

Salientamos que esta defesa moral-sexual é parte da compreensão de uma “indústria do sexo” que, a despeito de existir territorialmente de modo ampliado, há clara associação para com pobreza e miséria, pois seria uma “porta” de entrada, por intermédio (em maior parte) da prostituição, que fragilizaria as condições de vida das mulheres. No sexo não há agência, trabalho ou autonomia. O que há é apenas a “coisificação” da pessoa, sua transformação em verdadeira mercadoria”, como o próprio Relatório Final de Execução do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP) de 2010 afirma.

Há uma espécie de denúncia do tráfico pela ordem moral-sexual como parte de um “problema de índole social”, para resguardar os termos do Relatório Final de Execução do I PNETP. Volta-se à dinâmica argumentativa bipolar, portanto. Gênero é afirmado na defesa repressiva, mas afastado das políticas generalistas de melhoria da vida social.

A vulnerabilidade é feminina – o gênero feminino é marcado na argumentação para afirmar o lado da oferta. Mas também afirma o lado da demanda no sentido de que pela vulnerabilidade se motivaria a migração feminina, o que retira a capacidade de agência acerca do desejo migratório. O motivo seria a busca de melhores condições, o que achata qualquer medida explicativa de agência, pois um fator externo (oportunidades) e outro interno (falta de ensejos locais) explicariam a despeito de qualquer pretexto. Essa é uma das delimitações do “Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011” da SNJ.

Essa dinâmica é enfatizada na série de “Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas” da SNJ de modo anacrônico ao remontar um processo histórico de exploração sexual no tráfico que confunde e desorienta a prostituição. A indefinição conceitual de exploração sexual não permite apontar a prostituição como uma forma de agência de uma pessoa em termos de trabalho, a despeito de usar “direitos sexuais” de forma difusa nos “Cadernos”. Mesmo que se tenha uma deliberação pelo exercício da prostituição, esta estará atrelada à vulnerabilidade – não será a *escolha pelo exercício da prostituição, mas ser “levada” à mesma*. Daí uma leve crítica à “sociedade do consumo”, notadamente associada com a “indústria do sexo”, que levaria ao fim vários direitos ao intermediar prostituição, tráfico de pessoas e exploração sexual.

Neste ponto, há a questão dos Direitos, com “D” maiúsculo. Se o tráfico de pessoas é um impedimento ao exercício dos direitos humanos (A/RES/64/178), ele o está sendo violado em leitura isolada da conjuntura de violação na argumentação daqueles que defendem este aporte. Um Direito na vertente dos “Direitos Humanos” não pode ser interpretado isoladamente, pois, na violação de um, em sequência se violam outros. Este é um ponto crítico, uma vez que ao se admitir a violência de um Direito, este deveria ser articulado junto a outros para uma defesa conjuntural das circunstâncias do Direito, ou seja, como em dado momento e em quais condições um Direito é violado – considerando a historicidade de um Direito.

Ao aliar violação de direitos humanos na questão no tráfico, a conjuntura da violação deveria ser evocada. Mas isso não é feito. Pelo contrário. Porque evocar a conjuntura de violação demandaria que aqueles que evocam estes termos de “tráfico como violação de direitos humanos” também violam direitos humanos. Quando um país desenvolvido, por exemplo, afirma que países em desenvolvimento são “celeiros” de oferta de potenciais vítimas de tráfico de pessoas por conta da fragilidade local, este país desenvolvido deveria reconhecer as intermediações de como os países desenvolvidos obtêm vantagens no subdesenvolvimento de maioria expressiva de nações, não obstante, o fato de fechamento de fronteiras para estas.

Aquele que aponta o mote “tráfico como violação de direitos humanos”, também viola os direitos humanos. Mas não assume, porque não se vê como violador. Assim que é

relativamente “fácil” afirmar necessidade de ações de desenvolvimento socioeconômico que reduzam a vulnerabilidade das pessoas para um problema que é “de outros”. Não é à toa que a CPMI de 2014 incorporou a noção de que escravidão sexual e de prostituição forçada são considerados crimes internacionais contra a humanidade e que, estes dois elementos são problemas críticos *no Brasil*.

7.3 De 2016 em diante

O período mais recente no enfrentamento ao tráfico de pessoas é, de modo explícito, anacrônico. Talvez o mais anacrônico, quando comparado aos outros dois. O primeiro período claramente ponderava lógicas do século XIX em seu *modus interpretativo*. Já o segundo, padecia da dimensão anacrônica, nem tanto explícita, pois era o momento em que se conjugava um estágio de transição entre o formalismo do Direito Penal para uma incorporação de leitura “ampliada” das causas e consequências do crime sem necessariamente interpor tal leitura.

O terceiro período de enfrentamento ao tráfico de pessoas, ao menos no Brasil, se defronta entre, de um lado, o que denominamos como um “sistema repressivo-consequencial” – um sistema de enfrentamento de cunho repressivo que interpreta o tráfico como gerador de consequências morais, sexuais, políticas e econômicas. Do outro, com o que delimitamos como um “sistema preventivo-causal” – um sistema de enfrentamento em termos preventivos que se orienta na leitura das origens e mediações estruturais possivelmente associadas.

Entre um sistema incapaz de ser superado (ou que não pode morrer) e um sistema incapaz de se afirmar (ou que não pode nascer), está o anacronismo mais tensionado presente no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Sem um sistema meramente repressivo-consequencial devidamente superado, não há como defrontar as afirmações simplistas que favorecem discursos alarmistas, sensacionalistas, generificados hierarquicamente, bem como propostas ditas universais-desiguais e que, portanto, são insuficientes para mudanças sociais.

Com a lei nº 13.344/2016, a PNET e o III PNETP articulados, teórica ou normativamente, os problemas teriam rumado à alguma proposta resolutiva com uma vaga tentativa de realocação do sujeito de justiça afastado do Direito Penal. Por outro lado, entre as insuficiências burocráticas, interpretações com bases anacrônicas e sistema jurídico-político associado ao tráfico de forma incipiente, o que se observa é a inversão do sujeito de justiça, em que a sociedade se apresenta novamente como objeto de tutela de modo implícito e não as potenciais vítimas (ainda que estas se apresentem como centralidade).

O que se demonstra é a vítima como instrumento do estágio do meio para o fim do processo do tráfico. Aliás, devido à essa instrumentalização, o próprio conceito de “vítima” é um capítulo à parte na construção deste arcabouço desenvolvido, a princípio, no Brasil. Dentre uma vítima evocada com forte capacidade de agência para testemunhar a legitimação do processo e uma vítima deslocada na dimensão propositiva de justiça não se tem estabilidade para construção dos adequados termos de interpretação, diagnóstico, elaboração de políticas e o devido processo no âmbito penal.

Essa vicissitude não é uma falha, pois é parte intrínseca de uma dinâmica sociopolítica e jurídico-institucional que pressupõe, de um lado, aporte ampliado da perspectiva de segurança, intervenção do Estado nas relações sociais e uma moralidade político-sexual e, do outro, alcance minimizado às esferas sociais concernentes à justiça enquanto mediador de melhores condições de vida em termos de sujeitos de igual valor moral. Há, em algum grau, confronto entre forte atuação do Direito Penal e a demanda por alcance jurídica de aporte normativo fraco, sendo que este confronto é mediado pelo deslocamento entre os dois sistemas de enfrentamento ao TP.

Entre a mediação a figura da mulher é o sujeito evocado para legitimar o arquétipo penal de caráter forte, pois sua “vulnerabilidade” emana violação de direitos que afetariam à sociedade por serem violação de direitos humanos. Concomitantemente, pós evocação, o sujeito feminino é afastado para uma abstração onde a mesma não é mais sujeito de justiça, pois se defronta com caráter normativo fraco de defesa de políticas de melhoria social – e aqui, pobreza, miséria, desigualdades entre homens e mulheres não são considerados violações de direitos humanos, mas pautados à esfera de responsabilidades domésticas na ordem internacional.

Já destacamos que a lei nº 13.344/2016 tem como dimensão inovadora o fato de que, pela primeira vez, uma normativa de combate ao tráfico de pessoas inicia pela lógica preventiva de se orientar por princípios (art. 2º) que se pautem por garantia da dignidade, cidadania e respeito aos direitos humanos com base na não discriminação e ação com vistas à atenção e proteção integral, bem como por diretrizes (art. 3º) que vão além da lógica repressiva. E, pela primeira vez, a prevenção antevê no escopo da lei o seu desenho antes da prerrogativa de mudanças penais. As abstrações são nítidas.

Assim, a lei nº 13.344/2016 se orienta em um cenário completamente distinto das leis nº 11.106/2005 e 12.015/2009, as quais se defrontavam com uma PNET e PNETP de modo contraditório por enfatizarem pressupostos que estes dois últimos preconizavam. Logo, em mais de um século de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, apenas a partir de 2016, uma política nacional (PNET) e sua instrumentalização estratégica (III PNETP) assumiam, a priori,

algum grau de proximidade explícita. Essa harmonização foi objeto de uma série de documentos nacionais e internacionais, que denunciavam o frágil processo conceitual e jurídico brasileiro.

Não obstante, essa harmonização é apresentada de modo estratégico frente à crise no sentido de que combinaria um alcance mais substantivo que permitiria um enfrentamento adequado a partir da agregação da prevenção, repressão e assistência. Consequentemente, a mobilização acaba por ir ao encontro às delimitações enfatizadas pelas Nações Unidas (A/72/164) de que um cenário de crise emergiria ações associadas à aporte robusto de alcance ampliado. Neste ínterim, a vulnerabilidade insurge como mote à política pública, o que mais uma vez a normativa brasileira se atém aos documentos internacionais.

A diferença é que, desta vez, o fato de se iniciar com a prevenção e assistência, em vez da repressão, pode-se ter certo estranhamento de que a lógica desta última deu lugar às duas primeiras, o que não necessariamente se afirma. A vulnerabilidade está presente no art. 149-A e a forma como o artigo sobre o tráfico de pessoas é escrito, reforça o que Bitencourt (2022), Capez (2022), Rodrigues (2013) e Corrêa (2017) entendem por positivação a partir de casos concretos, ou seja, as normas são escritas com base em casos concretos acontecidos na realidade – o que, inclusive, destoa do Protocolo de Palermo.

Cabe, neste ponto, nem tanto focar nas dimensões criminais, mas nas propositivas que o cenário “novo” se orienta. Em primeiro lugar, há claro sentido de longo prazo previsto na lei nº 13.344/2016, o que, de modo distinto das anteriores, afastaria o caráter repressivo imediato, pois focaria na lógica preventiva – se assumiria que o caráter repressivo é insuficiente e, portanto, se assume o longo prazo mediante prevenção e assistência. Esta noção é reforçada como demanda explícita das Nações Unidas em um sentido norteador (A/HRC/41/46) que demandaria políticas públicas – o que não era situado anteriormente.

A violação dos direitos humanos volta ao debate nesta configuração da legislação brasileira. Como afirmamos, o Brasil segue a lógica de *autoculpabilização transferida* – “auto” em termos internacionais, assumindo as dinâmicas territoriais frente aos países desenvolvidos, mas “transferido” em termos locais, associando pobreza e miséria de modo generificado e territorialmente localizado (sobretudo em áreas fragilizadas socialmente). Assim, as vítimas do tráfico têm “perfil” e territorialidade. Este cenário é descrito no “Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: dados 2017 a 2020”, situando raça, gênero, classe social e territórios fragilizados no constructo das situações de vulnerabilidade. Neste aspecto, ênfase nas mulheres a partir da estrutura patriarcal para com limitações das potencialidades em uma lógica de divisão sexual do trabalho e feminização da pobreza.

Por este duplo movimento pode-se explicar o motivo de as normativas brasileiras passarem a se dirigir delimitando que a prevenção ao tráfico de pessoas perpassaria a inclusão social e os impactos socioeconômicos e político-institucionais violados pelo tráfico enquanto espectro negativo frente aos direitos humanos. Daí a necessidade de que as políticas públicas pontuem o sentido dos direitos humanos, citados duas vezes na lei nº 13.344/2016 como um princípio (art. 2º, II) e medida intersetorial (art. 4º, I) de prevenção. Há, novamente, adequação às “denúncias” das Nações Unidas (A/HRC/41/46).

A questão, portanto, é como a operacionalização ocorre. Em termos gerais, a nomenclatura “mulher” ou “mulheres” em nenhum momento aparece na lei nº 13.344/2016. O raciocínio acontece da seguinte forma. Se a lei nº 13.344/2016 não tem como objetivo fortuito orientar lógica criminal em que as mulheres fossem evocadas como aporte legitimador, não há necessidade de sua menção explícita no corpo da lei. As reformas de 2005 e 2009 tinham este claro objetivo. Assim, a menção implícita e indireta à mulher era parte crítica (a despeito da retirada do termo para “pessoas) por intermédio da prostituição (não mais citada nesta lei). O que se passa a ter é a universalização de um sujeito de justiça pelo termo “não discriminação de gênero”, que aparece como princípio (art. 2º, IV e V) e atenção às necessidades na proteção e assistência (art. 6º, III).

Esse movimento de deslocar as mulheres na assistência e proteção para um aspecto universal nas outras reformas é mantido na lei nº 13.344/2016, com a diferença de que, do ponto de vista criminal, não se observa explicitamente, a evocação da mulher como parte de legitimação da base penal. O que se aparenta é, de fato, um pragmatismo com a tríade prevenção-proteção-repressão – poderíamos até questionar o quão pragmático o é.

Este se torna a base crítica do problema. Enquanto o pragmatismo avança no ordenamento legislativo, processo destacado até pelas Nações Unidas (A/73/146), há uma série de críticas quanto ao caráter pragmático deste pragmatismo (A/HRC/44/45) no sentido de que as proposições que aliarão esta tríade prevenção-proteção-repressão não seriam de fato coordenadas a tal ponto de estarem integradas, pois continuariam com ações distantes das perspectivas de desenvolvimento ou melhora das condições vida das pessoas.

Esta é uma denúncia grave das Nações Unidas (A/HRC/44/45). O movimento de mobilização e instrumentalização das mulheres acabaria por dar lugar à vulnerabilidade (que permitiria agregar instrumentalização das mulheres no mesmo plano político-institucional). A vulnerabilidade assume o pressuposto de urgência, agregando as condições de vida fragilizadas de mulheres e crianças como fundamento de atenção e mobilização de lógicas intervencionistas (não mais repressivas unicamente). Todavia, o deslocamento novamente ocorreria em duplo

movimento: primeiro pelas nações desenvolvidas, ao afirmarem que pobres de origem “exterior” estariam em seu território e que isso é responsabilidade de outrem; e, em segundo, no alcance nacional, pelo deslocamento nas políticas sem centralidade na vítima (pois ela não faz mais parte do aporte justificatório da necessidade).

A delimitação dos programas de enfrentamento ao tráfico de pessoas surge com maior alcance e eficácia normativa-conceitual a partir de 2012 quando a SNJ inicia uma série de movimentos institucionais cooperativos para elaboração de diretrizes e guias temáticos. Por eficácia normativa-conceitual entendemos por delimitação conceitual das normas de enfrentamento a partir dos protocolos internacionais estabelecidos, os quais a priori, se proporiam justamente à harmonização internacional e doméstica do tema. Por outro lado, isso não significa que exista de fato eficácia, se nos pautarmos a eficácia como parâmetro estipulado no tocante à devida harmonização, aspecto que, até 2016 estaria longe do processo legislativo para com o tráfico de pessoas.

A questão é que, a partir de 2012, na égide da segunda reforma da lei nº 12.015/2009, surgem as diretrizes de aplicação em caráter bottom-up, em especial, associadas para com a instrumentalização da assistência e proteção via núcleos e postos de atendimento. Logo, a contradição é evidente entre as leis que regem o combate ao tráfico (espelhadas no âmbito de crimes sexuais) e o sistema protetivo-assistencial incipiente, o qual passa a ser instrumento acessório da repressão.

Este é um ponto a ser salientado. Até 2016 a existência de um “sistema repressivo-consequencial” demarca a instrumentalização da assistência e proteção como parte dos meios de enfrentamento ao tráfico e não como aspectos à parte. Ainda que o sistema criminal brasileiro não associasse legalmente proteção/assistência à participação obrigatória no processo criminal, o que se percebe é que, distante de um sentido conceitual com centralidade na vítima, tem-se um consequencialismo na repressão. A pessoa é vitimada, acessa algum serviço assistencial (saúde, judiciário, policial etc), é contabilizada como parte das estatísticas e tem oferecida um conjunto (limitado à época) de atenuação.

Este processo subscreveria a necessidade de mais aparatos criminais e repressivos, pois a demanda assistencial/protetiva não parte da defesa de direitos e garantias, mas de remediação dos danos causados por um crime. A reparação se torna consequência de um sistema repressivo que, por sua concepção restrita, não tem como pressuposto a prevenção como parte da assistência/proteção.

O período entre 2012 a parte de 2016, antes da lei nº 13.344/2016, é deveras confuso e contraditório em orientar um conjunto de ações concretas, cujo escopo legal, criminal e jurídico

tem total descompasso conceitual e programático. A exploração sexual e prostituição, por exemplo, com forte associação criminal, tem um olhar nas Nações Unidas e Protocolo de Palermo que diferenciam a prostituição livre e consentida entre adultos da prostituição forçada ou o caso de tráfico para fins de exploração sexual – e isso não é necessariamente previsto nos termos de orientação de núcleos e postos de forma explícita (os Guias do período não destacavam estas questões).

Vulnerabilidade e exploração sexual eram a face da mesma moeda. Os termos legais de 2009 achatavam o tráfico como associado à lógica sexual na exploração. Neste diapasão, a vulnerabilidade era instrumento de fraude para convencer a vítima a ser explorada sexualmente. Aparentemente, uma leitura minimalista de ambos – vulnerabilidade e prostituição – produzia uma conjuntura política moral-sexual pertinente à historicidade dos primeiros instrumentos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Doravante, há o que e falar para além disto? Em que momento as políticas públicas surgiriam? Não há espaço para tal. Se pautarmos uma perspectiva conceitual de políticas públicas – como a capacidade de intervenção do Estado em delimitar um problema, situar escolhas, produzir ações, implementar e impactar em mudanças conjunturais (FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007), mas que, igualmente partam daquilo o que governos escolhem ou não fazer (DYE, 1995) – a dinâmica de como proteção e assistência social seriam capazes de articular a prevenção e repressão não são efetivamente construídas como opções claras em uma política de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Ainda assim, há uma defesa recorrente nos Guias de 2012 e 2013 no âmbito dos núcleos e postos para a intersetorialidade – mas que não está claro em que ponto setorial isso se daria, por uma restrição de leitura de políticas a planos (federal e estaduais) de combate ao tráfico, onde sequer a vulnerabilidade é parte pressuposta. Objetivamente, como combater o tráfico sem permear ações com vistas à redução da vulnerabilidade, quando esta é parte constante, mas não explicativa?

Após 2016, paulatinamente há deslocamento entre vulnerabilidade e políticas públicas nos documentos do MJSP e MPF, notadamente a partir de uma “virada” ampla grupo de pessoas potencialmente vitimizadas, em caráter “generalista” de vítimas – e o sentido “neutro”, sobretudo, em assistência e prevenção, se mostra presente no movimento já destacado anteriormente. No caso do MPF a dimensão generificada do tráfico ocorre de modo indireto associada com a lógica da pobreza, miséria e desamparo social em uma espécie de “inevitabilidade”, onde a conjuntura de desigualdade suscitará uma inclinação à vitimização para o tráfico.

A assistência passaria a ter associação com a vulnerabilidade para a argumentação e legitimação, mas não necessariamente para ações concretas (ainda que a noção de “grupos vulneráveis” esteja no processo) – o protagonismo da vítima de tráfico de pessoas se mostra anacrônico. A dimensão de “políticas públicas” não se defronta a partir de elementos concretos de mudanças sociais, mas um aspecto incipiente nem de caráter pragmático.

Na dinâmica de enfrentamento ao tráfico de pessoas a partir da lei nº 13.344/2016, o argumento recorrente envolve uma palavra: vulnerabilidade. Adotada explicitamente a partir de 2014 com o decreto 5.017 e parte da PNET via decreto 5.948/2006, a partir de 2016, suas dimensões ampliam-se consideravelmente. Todavia, não há conceituação iminente que delimite o que significa este termo – ainda assim, há um uso indiscriminado do termo. Em geral, não se fala de vulnerabilidade, mas em que a pessoa é vulnerável.

Tal processo é problemático. Porque, com a lei nº 13.344/2016, a vulnerabilidade não se associa apenas à lógica criminal, ou seja, o crime ocorreria por causa de contexto que fragilizasse um indivíduo. Com a lei, a vulnerabilidade é igualmente ponderada como processo pertinente às políticas públicas. Um cenário que fragilizasse a capacidade das pessoas produziria uma dinâmica que reduziria a agência das pessoas e as tornaria mais vulneráveis ao tráfico. A questão que se coloca, portanto, é o deslocamento da vulnerabilidade unicamente como causa ou consequência para o processo.

Há uma diferença entre considerar a vulnerabilidade enquanto perspectiva de diagnóstico e ponderação sobre os aspectos constituintes do tráfico de pessoas, de um lado e de construção de políticas públicas, de outro. No caso brasileiro, a ênfase se dá enviesada no primeiro e fragmentada no segundo. O viés repressivo-consequencial, já comentado, delimita uma “gênese” do tráfico a partir das vulnerabilidades associadas, sequer considerando como as mesmas são situadas previamente o próprio processo do tráfico. Pois, ao considerar a gênese em si, o argumento criminológico resvala na eficácia do mesmo em romper com a estrutura do tráfico de pessoas. No segundo caso, a fragmentação é no deslocamento dos sujeitos de justiça na ponderação da vulnerabilidade – como o viés criminal já delimitado, a vulnerabilidade é instrumentalizada na assistência, proteção e prevenção, restringido a capacidade de mudança social em uma figura universal distante da própria dimensão da vulnerabilidade.

A vulnerabilidade assume contorno extremamente generalista no discurso de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Pobreza e miséria se transformam em palavras de ordem. Falta de oportunidades, conjuga um vazio socioeconômico que afeta planos de vida. Territórios se demonstram como potencialmente permeáveis ao tráfico. Mulheres e meninas perfazem um “perfil” de vítima. A despeito destas generalizações serem refutadas em documentos do

governo federal a partir de 2016, subjazem cenários cujos atores e enredos sequer são devidamente conjecturados analiticamente.

Há, por exemplo, evocação de pobreza e miséria como partes fundamentais do tráfico de pessoas. Isso é associado com territórios, para fundamentar a noção de que um território fragilizado socioeconomicamente é potencial celeiro de vítimas de tráfico. Mas, e em localidades centrais, cujo território não é na mesma dimensão igualmente fragilizado? Aborda-se um viés periférico para se afirmar que, dentro do território central, existem localidades fragilizadas que merecem atenção. Ainda assim, associar pobreza e miséria à um território fragilizado torna-se uma espécie de argumentação rasa anacrônica de inspiração vitoriana, em que mulheres seriam abusadas se migrassem para regiões distantes dos então “centros”. As construções e subjetividades da fragilização territorial para com pobreza e miséria são dissociadas analiticamente, mas dada como correlação concreta.

O cenário brasileiro, neste aspecto, entra em cena. A partir de dados e indicadores associados aos ODS, podemos montar esse “cenário”, geralmente pouco comentado socioeconomicamente e demograficamente, mas largamente utilizado em generalizações.

O ODS 1 nos demonstra, por exemplo, que as mulheres são densamente afetadas na relação oportunidades-renda no âmbito da juventude quando comparadas aos homens. Mais homens são alcançados por políticas de geração de renda e emprego que mulheres. Nesta relação, a expectativa de oportunidades tem alcance, pois a idade é um fator crítico no âmbito do desalento, investimento de tempo e capital, bem como desenvolvimento de ações para criação de oportunidades. Isso é diferenciado por áreas urbanas e rurais, com maior grau de dificuldade para as últimas.

No âmbito do tráfico de pessoas, há forte ênfase de que meninas e mulheres jovens seriam mais vulneráveis ao tráfico de pessoas, mas sem qualquer relação aparente. A figura da exploração sexual é largamente utilizada como meio interpretativo para argumentar a necessidade de políticas de enfrentamento. Mas o quê vulnerabilizaria meninas e mulheres mais jovens? Outros ODS podem nos destacar alguns elementos pertinentes.

O ODS 3, por exemplo, destaca cenários de discrepâncias regionais significativas acerca de altas de mortalidade materna e mortes de menores de cinco anos, bem como índices baixos de nascidos vivos de mães adolescentes. Um cenário em que, regionalmente, existe a possibilidade de jovens mães adolescentes ou de nascidos vivos com mães mortas no parto, por exemplo. É um contexto de limitação das vidas de meninas e mulheres. Essa limitação faria parte de um constructo de vulnerabilidade pertinente para com a capacidade de agência das mulheres.

Há de ser considerado que uma das argumentações de vulnerabilidade de mulheres é que estas tenderiam a aceitar propostas volúveis ao tráfico por conta da necessidade de recursos para sustentar a si ou a família. Correlacionando com o ODS 1, poder-se-ia ponderar acerca da dificuldade de jovens mulheres estarem no alcance de políticas de geração de emprego e renda. Logo, um cenário em que o pouco acesso à saúde e fraca autonomia financeira implicariam uma vulnerabilidade combinada. Mas tais casos não são ponderados nas políticas de enfrentamento ao tráfico.

Há uma dificuldade de se tomar casos concretos para produção de políticas públicas. Essa é uma crítica já comentada, no sentido da ênfase brasileira em produzir leis gerais com base nos casos concretos. A diferença, neste caso, é que, o contorno regional que observe estas correlações de insucesso a direitos e fraca autonomia, tem dimensões largamente vistas no Brasil e, portanto, deveria estar como parte da agenda da produção de políticas, pois é um caso concreto de alcance relativamente ampliado.

O ODS 4, que trata da Educação, demonstra esse alcance ampliado desigual. O ODS pondera que certas áreas regionais no Brasil são desiguais na oferta de serviços e que se estende ao longo da vida escolar de crianças à fase adulta. E o componente generificado entra no aporte: na infância, relativa proximidade entre meninas e meninos, mas com o crescimento, na juventude à vida adulta, as desigualdades pesam às jovens mulheres. Todavia, estes contornos são diferenciados territorialmente, com maior ênfase desigual nas áreas Norte e Nordeste do país. O ODS 8, sobre emprego, já sinalizava essa disparidade, bem como o ODS 10 que afirmava o fato de que as mulheres são mais afetadas pela miserabilidade e pobreza e que, quando existem políticas frente a isso, elas são afetadas em menor grau e velocidade que homens.

Esta é uma conjuntura desigual de vulnerabilidade que congrega idade, gênero, território e infraestrutura de serviços públicos. Ou seja, uma vulnerabilidade que não está apenas nas “mãos” das pessoas, mas da própria estrutura burocrática do Estado. Esta é uma conjuntura que as políticas de combate ao tráfico de pessoas passam longe na fundamentação. Se exigem políticas públicas as quais sequer suas mediações e capacidade do Estado em implementação são, de fato, parte do processo de conceituação.

Um elemento crítico que se relaciona com os outros tópicos considerados é a violência destacada no ODS 16, onde o espectro de territórios com fragilidades de renda, emprego e insegurança social tem relações para com altos índices de violência. Esta e torna, portanto, um elemento pertinente, pois o próprio tráfico de pessoas é delimitado enquanto uma forma manifesta de violência. Só que esta questão envolve um agir administrativo-burocrático para

além das prerrogativas locais e incidem na esfera meso, ou seja, os Estados, os quais, como destacado no âmbito da atuação de núcleos e postos, pouco possuem planos de enfrentamento ao tráfico.

Determinadas políticas públicas são de alcance executório regional delimitado e, distante deste preceito burocrático, a exigência se torna mero instrumento formalista de afirmação da existência de uma vulnerabilidade a ser combatida por uma política (PNET e PNETPs). Em uma percepção de “para inglês ver”, reivindicar políticas, cuja exequibilidade se dissocia do cenário, é afirmação vazia. Mas a que ou a quem este vazio tem objetivos?

Desta forma, o descompasso de organização de políticas públicas é nítido. Por outro lado, considerar políticas públicas gerais (como de ensino básico, geração de emprego e renda, por exemplo) são limitadas para o escopo do presente trabalho. Ainda assim, podemos considerar o discurso empregado – isto é o fator primordial. Há um discurso em documentos e relatórios, bem como guias e diretrizes que fundamentam a proposição de enfrentamento ao tráfico de pessoas pela lógica das políticas – o que é previsto na lei nº 13.344/2016.

Mas trata-se de um discurso vazio. Que pondera vulnerabilidade e contextos sociais sem fundamentar como de fato inverter o quadro. Ou melhor, há um processo de subjetividade nesse discurso “vazio”. Situar territórios como fragilizados, perigosos, mas propensos à “oferta” de vítimas, coaduna com as críticas e “denúncias” de países desenvolvidos de que países em desenvolvimento ou empobrecidos não atuam fortemente em seus territórios e acabam por “exportar” pessoas passíveis ao tráfico para países desenvolvidos.

Por exemplo, os contornos delimitados pelo Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP) afirmam dificuldades de execução de políticas por conta de pessoal, recursos e diretrizes, além do engessamento burocrático, não-comunicação e desorientação quanto a projetos-piloto. O próprio CONTRAP afirma a vulnerabilidade das políticas situadas não são associadas ao tráfico de pessoas. Não obstante, ainda que o governo federal afirme que determinados programas proponham partes específicas de enfrentamento ao tráfico, a própria Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) afirma que suas políticas não contemplam o tráfico, mas um ideal de perfil próximo ao tal “perfil” da vítima do tráfico.

A questão basilar envolve necessidade e vulnerabilidade. São políticas distantes de composição de um “ciclo” associado ao tráfico de pessoas. Os Núcleos de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs), Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETPs) e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs) já afirmavam em seus documentos este processo, sem diretrizes, políticas locais, orçamento próprio e até falta de pessoal especializado. Há, portanto, que se questionar, em que medida há aderência entre o

sentido compreendido de tráfico a ser combatido por intermédio de políticas públicas e seu alcance de fato.

Ao destacarmos as práticas ODS premiadas pelo governo federal, se observa que práticas de iniciativas privadas (de interesse social) possuem mais aderências que as próprias iniciativas do governo federal, com algumas incluindo a temática do tráfico de pessoas (a partir da noção da vulnerabilidade). Neste ponto, iniciativas da sociedade civil têm mais alcance que as do Estado – considerando a capacidade reduzida dos primeiros em relação ao segundo.

Voltamos, assim, à argumentação inicial de que as mudanças na lei nº 13.344/2016, apensar de ponderarem alterações no escopo – que construiria o enfrentamento do tráfico de pessoas, por coadunar a PNET com o III PNETP e delimitar ações propositivas mediante assistência, proteção e prevenção – ainda não foi suficiente capaz de alterar os rumos pragmáticos e programáticos de uma política coordenada entre distintas esferas governamentais e unidades da federação.

É, aparentemente nítido, que ao longo de mais de um século de enfrentamento ao tráfico de pessoas unicamente por uma lógica sistêmica repressiva-consequencial que não se orientava para com gênese de um crime, quando surge uma tentativa de situar timidamente um sistema preventivo-causal, ocorra total descompasso entre o presumido, proposto e devidamente implementado. O descompasso não é acidental, pois subentende-se que nunca se deixou de ter um sistema repressivo-consequencial por conta da lógica preventiva, quiçá que se se oriente pelas dinâmicas causais em perspectiva de gênese, ser meramente instrumentalizada discursivamente.

Há ainda a questão do monitoramento do III PNETP. Ainda que se tenha uma estrutura concomitantemente vertical e horizontal com o intuito de situar um sistema integrado, o plano padece de dois elementos críticos: a falta de coordenação federal e a não resposta por órgãos que desenvolvem (ou deveriam desenvolver) a materialização das políticas públicas em ações. Tal aspecto implica em lacunas para o arranjo e desenvolvimento da implementação das políticas em si justamente em áreas não afetas à Segurança Pública e Justiça, as quais teriam sido elevadas frente as duas primeiras.

Em certa medida, há expertise na gestão da política e da informação no âmbito do III PNETP, o que é óbvio, considerando o longínquo desenvolvimento de ações repressivas coordenadas. O elemento modificador é a demanda por políticas públicas, que descoordena a capacidade conceitual e de implementação. Não é à toa que faltam informações sobre projetos piloto (quando executados), acordos e convênios para diagnósticos e capacitação, criação de fundos específicos (haja vista acrítica de membros do CONATRAP). Logo, incluir uma

perspectiva preventiva-assistencial adjunta à repressiva se mostra o desafio quando a primeira é engolida pela segunda, porque a última nunca deixou de ser a protagonista da peça.

Entre o contorno político, da dialogicidade entre conceitos e anseios morais, o contorno jurídico da tradução e incorporação em normas e o contorno institucional, de materialização de ações concretas, não poderíamos dizer que “faltam políticas”, “falta vontade”, “faltam conhecimento e técnica”. É preciso rechaçar estas afirmações que não condizem com o processo em si. O que há é uma construção moral-sexual politizada por anseios, urgências e senso de periculosidade social que transbordam o *nomos* fetichizado de enfrentamento ao tráfico de pessoas, em uma jusgeneratividade que propõe instituições e suas ações de modo concreto ao produzir este tipo ação política frente um crime.

7.4 Seyla Benhabib e Martha Nussbaum no debate do tráfico: delimitações sobre a justiça de gênero

Ao longo do que foi argumentado até o momento, é notório considerar que o Tráfico Internacional de Mulheres é um tema “controverso” quando separado do Tráfico Internacional de Pessoas, como uma categoria *sui generis* e autônoma. Este é um processo em três frentes, teórica, metodológica e normativa que deriva em dois fatores complicadores para a interpretação de sistemas internacionais de combate e proteção, assim como dos instrumentos de cooperação global.

Em termos teóricos, o tráfico denota imprecisão profunda acerca do que de fato incorre: se o ato de exploração do corpo ou da atividade de uma pessoa, ou, do outro lado, do processo de despossuir alguém. Esta imprecisão decorre da separação entre tráfico de mulheres e tráfico de pessoas. Enquanto que o primeiro tem clara manifestação sexual no imaginário e na produção legal (internacional e doméstica), o segundo abrange modalidades associadas ao trabalho produtivo. Isso tem implicações teóricas, uma vez que a separação, em vez da mediação, constrói arcabouço que generifica pela ótica da feminização do sexo como violação e afasta-se da dinâmica da prostituição livre e consentida entre adultos. Como destacado, tal construção teórica é proposital no sentido do histórico debate entre posições mais “liberais” e posições ditas “abolicionistas”.

Em termos metodológicos, que podem perfazer desde à mensuração até a construção legal e a criminal, o tráfico de pessoas também deriva danos de sua separação com o tráfico de mulheres. O maior problema está na delimitação conceitual de “exploração”, o qual gera passivos quanto à capacidade de se compreender o fenômeno sem as correlações espúrias acerca

da moralidade sexual associada ao perigo do tráfico. Os problemas aparecem nas ideias nos seguintes axiomas:

1. O tráfico de pessoas tem, em sua expressiva maioria, mulheres e meninas como vítimas.
2. O tráfico envolvendo mulheres e meninas tem, em sua expressiva maioria, exploração sexual.
3. Portanto, o tráfico de meninas e mulheres é um tráfico com fins de exploração sexual.

A questão do tráfico com finalidade de exploração sexual é uma ponta do iceberg em questões metodológicas. É necessário recordar a dinâmica de recusa direta em considerar o tráfico como uma ação de exploração ou do *trabalho* ou da *força de trabalho* da vítima por uma segunda pessoa, a qual gera algum valor que passa a ser expropriado por um terceiro (seja um cliente ou quem “contrata” a pessoa explorada). Como apontado, sopesar o tráfico de pessoas nesta mediação *demandar considerar o sexo como passível de exploração do trabalho*, uma vez que todas as formas de tráfico¹¹⁸ se tornam exploração do trabalho e não seria possível, criar exceções. Partir deste entendimento, reconstrói as formulações conceituais e metodológicas, porque será preciso separar, pelo consentimento e anuência, o tráfico com fins de exploração sexual da prostituição livre e consentida entre adultos. E, assumindo como verdadeiros os axiomas acima indicados, isso igualmente reconstrói as formas de contabilização¹¹⁹.

As implicações normativas são evidentes, pois os dois primeiros reforçam o que se esperar do entendimento e mecanismos de combate ao tráfico. As formas de atuação de instâncias nacionais e subnacionais se espelham nos contornos internacionais de discussão do tema e, se há certa homogeneidade que direciona a interpretação do tráfico por certo caminho menos abrangente e mais limitado à feminização do sexo como violação generalizada, é provável que o tratamento frente às vítimas siga esta perspectiva de resgate moral de mulheres corrompidas pelos homens em sua inocência. Como percebido, a compreensão passa a se orientar moral e não pela razoabilidade que se espera de um fenômeno complexo capaz de se reconstruir ao longo de séculos diferentes.

Doravante, os fatores complicadores se condensam basicamente: 1) na violação de direitos humanos e; 2) na força cogente dos sistemas internacionais e nacionais de proteção e combate.

¹¹⁸ Como já situado, não entraremos na questão da modalidade do tráfico de órgãos.

¹¹⁹ O que Bernstein (2018) já questionava a respeito da notificação deste crime.

No caso da violação de direitos humanos, tal afirmativa já é necessariamente contumaz no debate: sem noções de exploração e com forte viés moral, o tráfico de mulheres se encontra em um limbo institucional, jurídico e político em que as nações não defrontam coordenadamente a questão, logo, as organizações criminosas¹²⁰ que atuam no tráfico se aproveitam das brechas para o desenvolvimento das atividades. Como destacado, a atividade do tráfico vem assumindo conotação de organização e administração de atividades gerenciadas.

No âmbito da dinâmica global *versus* territorialmente localizado, as brechas e inconsistências até o momento debatidas neste trabalho, situam a fragilidade da dimensão da capacidade de cogência dos instrumentos internacionais frente à atuação dos Estados-parte. Ainda que algumas bases tenham algum grau de obrigação normativa, como no caso da Convenção de Palermo, é em seu Protocolo de aplicação, que as discordâncias se mostram com maior grau. É compreensível a tentativa do longo em prazo em que Palermo ficou em debate, sobretudo pelas questões aqui indicadas na disposição teórica e metodológica. Todavia, existem processos que podem ser contornados pela flexibilidade interpretativa sem necessariamente desobrigar, pela cogência, a atuação de determinada forma (sem tornar-se uma *soft law*, por exemplo). A questão é que as discordâncias assumem grau de inflexibilidade por conta do não apaziguamento em questões como: 1) tráfico explora trabalho ou força produtiva; 2) tráfico com finalidade sexual implica não-consentimento e não-anuência; 3) o sexo é uma forma de trabalho e sua forma livre e consentida entre adultos não é o mesmo que tráfico para fins de exploração sexual.

Estes apontamos constroem uma perspectiva do tráfico internacional de pessoas que pode aparentar, em um primeiro momento, construções apenas no âmbito jurídico-institucional, com algum alcance relativo politicamente. Ledo engano. Estas construções perduram no desenvolvimento de políticas públicas, enquanto materialização da ação do Estado no trato de problemáticas nacionais relativas aos mecanismos “indutores” ou facilitadores” do tráfico. Conseqüentemente, alimentam e retroalimentam o próprio fortalecimento normativo da delimitação político-jurídica do que estabelece o tráfico de pessoas enquanto um crime que viola determinados direitos, assim como fragiliza o exercício da autonomia da vítima, enquanto que cria os horizontes da ação do Estado.

A construção do tráfico de pessoas, portanto, se conjuga naquilo o que Seyla Benhabib (2002a) delimita como “Estado Moderno Perverto”, onde as denominações legais sobre o crime, a vítima e intervenção constroem bases que restringem alcance de lógica dos direitos

¹²⁰ O sentido do termo “organizações criminosas” também é uma construção complexa, uma vez que não há consenso se o tráfico já pode ser considerado nesta perspectiva.

humanos e seja suficientemente abrangente para romper com interpretações que reduzem agência e autonomia das mulheres à serviço de interpelação à moralidade e demais aspectos próprios culturais e históricos associados à uma sociedade. Ao mesmo tempo, há forte demonização de grupos sociais que ultrapassam fronteiras, aviltando concepções sociopolíticas e culturais locais, deixando à mostra as mazelas que envolvem este crime que é o tráfico de pessoas.

Neste sentido, o respeito à não-discriminação é distante, enquanto conceito e normatividade (BENHABIB, 2007b), uma vez que padece de elementos em que o status jurídico e o direito à humanidade fazem parte de uma justificação coletiva a partir de um ideal cívico e ético de comunidade política (BENHABIB, 2002a). O pertencimento político é negado em seu grau último, ao passo em que a cidadania é reduzida em uma comunidade com fronteiras (BENHABIB, 2002b). O sentido de se ter as vítimas de tráfico de pessoas como tratadas de forma invisível para não demonstrar a existência deste crime denota uma cidadania rebaixada – mesmo em que se tenha um “privilégio” de certos “benefícios” à condição de vítima e coautora do crime (vítima por ter sido traficada e coautora por ter “participado” das condições que envolvem o tráfico em sua “vulnerabilidade”).

Em alusão à diferença de cidadanias, podemos situar a delimitação nada controversa e claramente discriminatória que separa os cidadãos nacionais daqueles “aventureiros” que acabaram nas mãos do tráfico e que, não necessariamente estariam “aptos” ao processo de aquisição da cidadania jurídica no país ao qual foram deslocados. Ou como delimitamos a partir de interpretação de Benhabib (2002b), o tráfico de pessoas é um crime que permite aos Estados criarem legislações que separam, internamente, as “cidadanias”, os que “privilegiam” os nacionais com direitos plenos em sua totalidade de benefícios e subjugam os “aventureiros”, que não deveriam ter o mesmo status jurídico e não sendo, portanto, sujeitos e autores das leis.

As vítimas do tráfico de pessoas não são capazes de exercer a jusgeneratividade nos termos de Benhabib (2009), uma vez que estão localizadas nos marcos mercadológicos das leis que delimitam seu corpo pela suspensão das normas criadoras de perversidade inferiorizante (BENHABIB, 2007c). Neste sentido, há uma dupla violência silenciadora pelo Estado: a que impede a jusgeneratividade e a que restringe a liberdade comunicativa como agência (BENHABIB, 2007a). Logo, as vítimas do tráfico de pessoas não “falam” – a não ser quando em medida coercitiva que associa o “direito” à medida protetiva à colaboração com as autoridades policiais. A própria dúvida em considerar a vítima como “vítima” permeia este rebaixamento da pessoa vitimada pelo tráfico.

A questão crucial é que há enorme distância no caminho do tráfico de pessoas seguir o caminho da perspectiva dos direitos humanos enquanto conceito e prática coordenada internacionalmente com efeitos domésticos precisos. Pela lógica de Benhabib (2007b) princípios morais constroem princípios de direitos e direitos legais derivam em uma agenda de direitos. Desta forma, os princípios morais que regem, em boa parte, as dinâmicas do tráfico de pessoas incidem em perspectivas que reduzem princípios de direitos que sejam capazes de garantir igualdade jurídica e status pleno de cidadania das vítimas deste crime – pelo contrário, quando não reduzem assumidamente um contorno rebaixado, delimitam interpretações restritas. Do outro lado, os direitos legais no contorno perverso, situam uma Agenda de Direitos impotente às desigualdades sociais flagrantes (em território nacional e global), tornando-a entorpecida aos contextos e motivos de justiça aos quais se refere Risse (2012).

Tal contexto nos remete à crítica de Nussbaum (1997) na qual não há Direitos Humanos onde não há Estados dispostos a reconhecê-los. Nesta indisposição, pressupõe-se dois elementos: quando há rebaixamento moral acerca da pessoa ou do grupo partícipe da composição dos direitos humanos ou quando há direta desumanização dos mesmos (NUSSBAUM, 2002a) explícita. Nesta conjuntura, o tráfico compõe as duas possibilidades, inclusive destacadas por Benhabib, em que a concepção de vítima e de crime pode ser manipulada perversamente para manter certas estruturas políticas, sociais e culturais de estabilidade e coesão social. Esse movimento perverso implica que uma pessoa não é considerada como portadora de um valor e de fim em si mesma (NUSSBAUM, 2000).

Algumas políticas coordenadas internacionalmente, em especial, norteadas pelo Protocolo de Palermo, se propõe a superar esta perversidade seguindo lógica de intervenção distante do confronto envolvendo homogeneidade jurídica (nos termos de Benhabib) e se voltando às ações de desenvolvimento socioeconômico que impliquem melhoria das condições de vida da população. Objetivamente, o pano de fundo é reduzir o sentido migratório pela interpretação dos “indesejáveis” que se tornam “mercadoria” das redes criminosas do tráfico. Isso é percebido pela distância no tratamento entre os que migram “corretamente” e os que cruzam a fronteira de alguma forma ilegal (mesmo assim, há tratamento diferenciado de vítimas do tráfico de pessoas que tenham entrado legalmente em determinado país).

Tais políticas podem se tornar problemáticas porque se restringem à uma concepção de atenuar possibilidade migratória, sem necessariamente articular coordenação global entre as Nações em uma perspectiva ampliada de costurar concepções de bem-estar generalizado, em uma espécie de sociedade global do desenvolvimento social. Tal como destaca Nussbaum (2003), há distanciamento para com uma proposta de cultivo de humanidade de comunidade

universal, seja em termos básicos limitados, porém alcançáveis ou auspiciosos. A questão é que parte significativa das ações se voltam às consequências do tráfico de pessoas e não as condições sociais que estruturam ou influenciam diretamente as dinâmicas de restrição da agência e escolha das pessoas em localidade e contextos fragilizados em várias esferas da vida.

Esse sentido de olhar as consequências e não as dinâmicas produtoras, decorre de crítica de Nussbaum (2000a) a respeito da desigualdade ser observada em sentido linear assim como a vida e os planos dos indivíduos em caráter posterior e não prévio. O sujeito de justiça e seus contextos não tem em consideração as construções de relações de dependência nem uma concepção política de pessoa. O que se subscreve é uma linguagem de satisfação das necessidades (NUSSBAUM, 2009). Prover “desenvolvimento” capaz de minimizar tentativas de migração ilegal (porque migrar legalmente implica custos consideráveis) carrega esta lógica de um mínimo do mínimo de condições e não necessariamente o que Benhabib e Nussbaum, inspiradas em Kant destacam como o sujeito em sua plena potência.

A diferença proposta por Nussbaum (1997) é a de uma linguagem dos Direitos às políticas públicas, em que o sentido de justiça se erga a partir de seus deveres e deveres de ajuda material (NUSSBAUM, 2001). Esta é uma perspectiva crítica ao menos no desenho de ações de combate ao tráfico, geralmente isoladas em agregar desenvolvimento interno combinado com ajuda material à outras Nações que tenham menor capacidade de recursos ou técnica para o desenvolvimento de ações. Este seria o desenvolvimento de uma posição cosmopolita moral (NUSSBAUM, 2019). A lógica de uma restrição migratória dos empobrecidos em busca de melhores condições de vida atenta contra este princípio e vai ao encontro de perspectivas limitantes fronteiriças e que impactem em desarranjos socioculturais que derivações do tráfico carregam na interpretação desta lógica restritiva.

Todavia, a questão posta é o desafio a este desenvolvimento. Nussbaum (1997) parte da plena potência do ser humano e em como os arranjos institucionais limitam esta potência. A Abordagem das Capacidades seguirá esta lógica de desafiar tradições e arranjos (NUSSBAUM, 1996) que limitem a agência para com potência – o que não é considerado por Benhabib (2002b) em sua lógica jurídico-civil. Nussbaum (2020) concorda com a necessidade desta base, porém aponta a necessidade de mudança via movimento constitucional, em que a justificação passe também na criação de instituições políticas justas (NUSSBAUM, 2019) capazes de criar as condições necessárias para que as pessoas tenham plena potência na transformação de recursos necessários ao desenvolvimento de seus planos de vida.

Concluindo, as posições de Seyla Benhabib e Martha Nussbaum não são, a priori, opostas, ainda que as autoras partam e finalizem em caminhos distintos.

Para a primeira, há clara ênfase em dinâmica jurídico-civil em que o sentido de igual valor moral constrói a dimensão da justiça a partir do respeito em torno de uma comunidade universal. Observamos este propósito quando o Protocolo de Palermo coloca o tráfico como ameaça à integridade das pessoas – a questão controversa é que se trata de prerrogativa não necessariamente coordenada, quiçá pacificada dentre os assinantes da Convenção sobre o tema. Paralelamente, esta visão se contrapõe à perspectiva territorializada de países desenvolvidos que associa vítimas do tráfico em parte como “coautoras” do crime, uma vez que suas vulnerabilidades estimulam serem vitimadas. Percebe-se, portanto, uma distância dos deveres de ajuda material que concretizem atuação global frente às questões que são além-território e um foco na disposição jurídico-civil.

Para a segunda, a proposta da Abordagem das Capacidades procura desenvolver sentido de potência do sujeito, em que ultrapassa o próprio território e permite organização global de pressão e reivindicação pela integridade das pessoas. Em certa medida, em um caráter em menor grau e escala, é a proposta difundida no Protocolo de Palermo como uma ação incisiva em países de origem que “exportem” as pessoas que migrarão no âmbito do tráfico estão no foco de ajuda material para o desenvolvimento de ações – o que pode ser interpretado à luz de uma lógica perversa de fechamento de fronteiras aos “indesejáveis”, que deveriam ter o mínimo de uma assistência para que não sejam estimulados à migração. A perversidade estaria, inclusive, no próprio tratamento às vítimas traficadas, com prerrogativas inferiores e, em alguns casos, associados à colaboração policial. Nota-se, conseqüentemente, uma distância da perspectiva jurídico-civil e ênfase no dever de ajuda material.

Para a primeira questão a ser colocada na pertinência analítica do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil a partir de 2016 convém resgatar o sentido de um sujeito de direitos perpassou grande parte das elucubrações do tema. Não há necessidade de retornar aos séculos XIX em seu final e primeira década do XX. Basta considerar os termos arraigados da justificação desse período que estão presentes (com suas alterações históricas) no século XXI.

Um “sujeito de justiça” implica ponderar acerca dos contornos justificatórios morais, políticos, jurídicos e institucionais que orbitam em torno dos termos empregados para definir um conceito de “justiça” associado à uma determinada “figura” para o qual Direitos orientam a Justiça para alguém. Neste processo, há um deslocamento, ou melhor, tentativa de deslocamento do sujeito de justiça, que teriam passado da sociedade e honra masculina para um sujeito universal.

Todavia, como já destacamos, é um processo confuso, bipolar e anacrônico pois, de um lado, inicia apontando um sujeito de justiça feminino, justificado como frágil socioeconômica

e política-institucionalmente, de modo que, frente à estrutura desigual, um amplo conjunto de vulnerabilidades rebaixaria a existência deste sujeito alijado de direitos. Em parte, a construção do argumento perpassa não por uma defesa de direitos, mas pela não violação dos mesmos.

Há uma diferença justificatória, portanto. A dinâmica de reivindicação e afirmação de direitos, se orienta por uma Agenda dos Direitos, nos termos que Benhabib (2007a) entende por um arcabouço de princípios e agenda a serem pauta de reconhecimento e igualdade, em que instituições políticas atuem para traduzir este arcabouço. Por outro lado, a defesa de não violação de direitos orienta perspectiva justificatória mais afinada com a lógica universal, uma vez que, uma denúncia de violação de direitos implicaria posicionar os sujeitos frente aos direitos violados – e quando o que se defende é a “não violação”, há uma inversão, pois, o sentido abstrato universal conjuga a violação generalista, apagando sujeitos em suas posições sociais. Contudo, o tráfico inverte a inversão, ao situar que “direitos estão sendo violados”, o que abre um caminho de mão-dupla conceitual.

Essa é uma diferença crítica no âmbito do tráfico, já que este “movimento” entre o sujeito posicionado socialmente e o sujeito universal acontece de modo pendular nas argumentações acerca do tráfico de pessoas.

Para legitimar um crime, sua urgência, desaprovação moral-social e clamor pela penalização e repressão, o sujeito de justiça é marcado em gênero, raça, classe e territorialidade. Contudo, há um movimento pendular dentro de outro movimento pendular. Para justificar a lógica repressiva-consequencial, é delimitado um espelho social de um sujeito, cujos direitos não podem ser violados, ao passo em que, de outro lado, se afirma a inexistência dessa delimitação do sujeito. A mulher, por exemplo, tem um reflexo de vulnerabilidade (marcada socialmente) sobreposto à uma defesa de não violação de direitos (estes nunca citados) na lógica criminal – quando se questiona quais direitos se sobrepõe, há um leve deslocamento de que esta violação não teria um “perfil” (o clássico debate acerca da existência ou não de um “perfil” de vítimas).

Feito essa oscilação pendular inicial, se procede ao movimento pendular posterior de universalização do sujeito de direitos. Este abalo acontece por conta da realização da legitimação penal-repressiva e a evocação do estágio seguinte discursivo que envolve a dinâmica de ação do Estado frente às vulnerabilidades e políticas públicas. Neste segundo movimento, sem o aporte criminal, não há motivos para marcar socialmente um sujeito de justiça, logo, se orienta a universalização.

Neste movimento duplo acima descrito ocorre: 1) a ênfase da existência de violação de direitos como frente justificatória em uma perspectiva de “não violação de direitos”; 2)

delimitação de um sujeito de justiça marcado socialmente, cujos direitos não são explícitos em sua violação, por conta de dimensão geral de “não violação”; 3) ampliação universalista do sujeito de justiça, após a violação dos direitos não especificados já ocorrerem; 4) ênfase no caráter universal da defesa de direitos para políticas públicas.

Esse é um movimento que congrega etapas justificatórias, conceituais, morais, normativas e jurídicas que atuam de modo pendular e orientam o arcabouço do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Desta forma, a despeito de críticas de trabalhos acerca da confusão aderente às propostas desse tema empregadas pelo Legislativo e Executivo, sobretudo, ponderamos que não há “confusão”, mas um claro procedimento argumentativo com base racional em termos moral-sexual, generificado e marcado socialmente que orienta um *modus operandi* já conhecido em Estudos de Gênero: lógicas de rebaixamento das mulheres operadas com refino político-institucional que, no olhar de uma “confusão” de conceitos, abordagens e técnicas, na verdade, se além ao objetivo previsto, o de inviabilizar o direito a ter direitos das mulheres a partir de uma sujeito de justiça fragmentado e manipulado frequentemente.

Neste deslocamento, observamos que não há uma composição de sujeito de direitos na perspectiva de Seyla Benhabib, pois, o sentido justificatório é inverso: não há proposição de direito a ter direitos no âmbito brasileiro, ainda que, o plano político-institucional das Nações Unidas produza reflexos, por intermédio do Protocolo de Palermo, por uma *advocacy* de termos jurídico-civil de direitos e obrigações. Os contornos de uma cidadania igualitária são prescindíveis no estágio primário da argumentação, o aspecto criminal.

O primeiro movimento que descrevemos – pendular interno – demandaria a colisão entre reivindicações de cidadania igualitária e as reivindicações de soberania do Estado, onde se afirmaria a existência de direitos violados e de sujeitos infligidos pela injustiça. O posicionamento social no território, tempo e espaço social apontaria para sujeitos concretos deslocados dos padrões normativos insuficientes de sujeitos de direitos então delimitados. Os princípios de direitos se coadunariam com uma agenda e direitos. Mas este estágio não é alcançado, por conta do procedimento argumentativo racional em termos moral-sexual generificado e marcado socialmente.

O duplo movimento articula, igualmente, os contornos de defesa de direitos em caráter universalizante, em que não se discute mais quais direitos foram violados, mas o que pode ser feito em termos de ampliação do exercício de direitos em caráter abstrato sem vinculação às dinâmicas sociais. Este é um detalhe importante. Não há uma defesa de ampliação de direitos concretos à luz das estruturas sociais que balizam desigualdades, pois isso leva à necessidade de argumentar quais direitos estão sendo negados e quais desigualdades se apresentam. O que

é sobreposto é a necessidade de políticas públicas generalistas que incidam na capacidade das pessoas em superar a vulnerabilidade – o que é diferente de defender ampliação de direitos.

Constantemente, ao menos na lógica brasileira, se percebe que a vulnerabilidade impacta na agência dos indivíduos, o que os leva à mercê do tráfico. Atenção neste ponto: a vulnerabilidade leva à mercê de ajustes simplistas de resolubilidade e alcance penal. A vulnerabilidade não restringiria a capacidade de agência, minimizando escolhas, orientando processos e planos de vida – este, na verdade, é um aporte fraco em termos de justificação presente nos documentos brasileiros. A vulnerabilidade leva à um fim e não à compreensão de meios.

Ou seja, o segundo movimento que destacamos atua de modo justificatório inverso ao que Martha Nussbaum pondera no âmbito das capacidades. Para Nussbaum, a concepção de “fazer humano” para um sujeito de justiça e desenvolvimento dos indivíduos se orienta pelo alcance de deliberar escolhas e alcance de suas ações. Tem-se a afirmação de um indivíduo com um fim em si mesmo e de potência, em que seu “final” não é dado, pois as capacidades são meio. O sentido de vulnerabilidade na lógica brasileira inverte: toma a vulnerabilidade como um fim e o indivíduo como um meio – daí a instrumentalização da vulnerabilidade já comentada.

Portanto, o duplo processo na lógica brasileira de enfrentamento ao tráfico de pessoas ocorre de modo invertido nas concepções de Benhabib e Nussbaum. Isso acaba por fortalecer a noção de violação de direitos humanos por países desenvolvidos, os quais, ao apontar a violação por terceiros, não demonstram como estes últimos têm seus direitos violados pelos primeiros. Inverte-se mais uma lógica que Benhabib e Nussbaum abordam, a questão da transição de amplos consensos em termos de “deveres de justiça” para “deveres de ajuda material”.

No caso brasileiro, o deslocamento de “deveres de ajuda material” se afirma quando há a interpretação de que contextos de fragilidade estão dissociados da relação periferia-centro na estrutura capitalista e suas contradições. Uma tática do tipo “cada um com seu quintal” de desigualdade. Não há dever de ajuda material quando há violação unilateral de direitos humanos – e o violador é o território periférico. O caminho para o “dever de justiça” acaba por se tornar fragmentado, pois, ao desconsiderar as contradições das relações econômicas, políticas e sociais para além do aspecto periférico, o sentido de “justiça” também se fragmenta. Por conta disso, fronteiras são fechadas, países são delimitados como perigosos, pessoas são impedidas de entrar em destinos que não “veem” as “condições” suficientes de se manter no território estrangeiro, mulheres de países periféricos são vistas como potencialmente ao exercício da prostituição, dentre outras táticas.

Poderíamos ponderar o duplo movimento à luz da transição dos sistemas repressivo-consequencial e o sistema preventivo-causal à luz dos direitos humanos. Benhabib nos permite orientar o raciocínio que deslocaria o sentido justificatório do primeiro para o segundo sistema, enquanto que Nussbaum permitiria pontuar o fortalecimento do segundo com base na transição do primeiro.

Em um sentido ideal, um sistema repressivo-consequencial só consegue ser desfeito quando da desconstrução de lógica da pena e vulnerabilidade como um fim em si mesmo, de tal modo que o sujeito de justiça seja marcado e posicionado socialmente para que se reafirme que determinados sujeitos são sujeitos de (in)justiça produzidos na moral-sexual generificada e com parte no Direito Penal. Com esta dimensão, propõe-se princípios de direitos humanos a serem base reivindicatória frente à uma agenda de direitos. Há, assim, um reflexo concreto da existência de sujeitos que têm ou tiveram direitos violados tendo em vista perspectiva universal de direitos – o parâmetro se demonstra e se congrega a responsabilidade do Estado neste processo.

Com sujeitos posicionados e marcados socialmente, os direitos violados são delimitados pelas dinâmicas sociais internas e refletidas internacionalmente. A relação centro-periferia das dinâmicas globais igualmente se demonstram, pontuando as lógicas globais de violação de direitos e (re)produções em nível doméstico. Isso abre margem à transição efetiva para um sistema preventivo-causal no tráfico de pessoas, em que as vulnerabilidades são parte constituinte das violações de direitos e não a violação como um fim em si mesma. O uso ao universalismo justificatório fica evidente para um princípio de direitos. Esta seria a transição permitida por Benhabib para a leitura do tráfico de pessoas e os sujeitos atingidos.

As vulnerabilidades tomadas dessa forma, permitiriam um tipo de ideal de concepção de justiça que ponderaria a dinâmica das capacidades no princípio de um “fazer humano”, conjecturando vulnerabilidades, capacidades, direitos humanos e o aporte das relações globais da estrutura política – o que outra vez permitiria a transição de “deveres de justiça” para “deveres de ajuda material”. Todavia, este é um processo complexo, pois, a vulnerabilidade como violação de direitos humanos deveria ser contemplada à luz comparativa acerca do que as pessoas podem fazer – o que, normativamente, fundamentaria a justiça política, que alcançaria a todos em uma. O tráfico de pessoas em si, seria deslocado paulatinamente para um pano de fundo distante, pois a vulnerabilidade se tornaria a parte interpretativa junto ao universalismo justificatório para as capacidades na lógica dos direitos humanos. Esta seria a afirmação do sistema preventivo-causal em uma leitura de Nussbaum.

Há de ser considerado que a construção de direitos, sujeitos, vítimas e violações articulam signos, códigos, conceitos e normas que fazem parte de uma linguagem do tráfico de pessoas. A linguagem deste fenômeno no século XXI advoga uma tentativa de aproximação com os direitos humanos, deslocando o sentido abstrato e procurando afirmar que sujeitos têm seus direitos violados. A função da linguagem neste século, como já destacado, tem caráter mais fluido resistindo entre a pretensão criminal e a lógica preventiva/assistencial. E, como igualmente já apontado, não é uma linguagem confusa, pois, para entendê-la é necessário partir de sua própria gramática moral.

A ponto nodal é que esta linguagem orientou a reestruturação de instituições, sobretudo nas Nações Unidas, União Europeia¹²¹ nos Estados Unidos. O impacto que a Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, UNODC (todos das Nações Unidas) e o Departamento de Defesa dos Estados Unidos. Os relatórios, documentos, manuais e deliberações propuseram uma série de frente de atuação, diagnósticos, conceitos, perfis de vitimização, modelos legislativos, campanhas e publicidade, construíram arcabouços para a leitura do tráfico de pessoas.

Essa linguagem articulava gênero, raça, classe, território, posições de países e relações internacionais. Em parte, com o aporte dos direitos humanos. Em Benhabib, a linguagem dos direitos humanos assume, neste contexto, papel delineador de instituições transnacionais que poderiam fortalecer a jusgeneratividade dos direitos humanos em caráter internacional. Em certa medida e, considerando a dificuldade de harmonização normativa dos países signatários, houve, concretamente, um movimento de construir o processo de jusgeneratividade mas, entre a construção e finalização há um longo caminho.

Esse “universo normativo de significados, que geralmente escapa de proveniência da criação formal de leis” (BENHABIB, 2009, p. 696) nos permite apontar que o processo de jusgeneratividade no Brasil participou do uso da linguagem dos direitos humanos nos dois movimentos e com base dos dois sistemas que já delimitamos. A diferença é que, Benhabib pondera que as normas internacionais de direitos humanos poderiam ter alcance de empoderamento de cidadãos na criação de vocabulários reivindicatórios – o que, claramente, não ocorreu.

Poderíamos agregar à esta linguagem para a jusgeneratividade, o pensamento de Nussbaum de que se demandaria, neste processo, a defesa universal de amplas liberdades, condições materiais que orientasse as pessoas como fins em si mesmas. Novamente, o que

¹²¹ Não analisamos documentos pertinentes à União Europeia, mas o bloco contém instituições, normativas e processos sobre tráfico de pessoas com influente alcance na região.

acontece é justamente o inverso: há a instrumentalização das vulnerabilidades como fins e pessoas como meios. Esta linguagem invertida produz a jusgeneratividade conflituosa que, de um lado, produziu demandas por políticas públicas, mas, por outro lado, não saiu do estágio abstrato para o cenário concreto de ações.

É claro que, o contorno de Nussbaum original, ponderava as capacidades como fonte à tradução em instituições políticas justas, nas quais se articulariam os deveres de governos, especialmente em relação à titularidade de direitos, à sua garantia e aplicação. O elemento inverso é que as instituições que organizariam o aporte do tráfico de pessoas (dentre elas, o MJSP, SNJ, MPF, PF, CONATRAP) não foram capazes de prover esta articulação de modo concreto e que saísse do estágio abstrato previsto em normativas. Por outro lado, não se trata de uma falha do processo, mas de um processo construído de forma objetiva que não produzisse o preconizado na lógica de direitos humanos em nível internacional.

Há algumas questões a serem tratadas que fizeram parte do escopo inicial do trabalho. Primeiramente, a prostituição. O combate ao tráfico de pessoas no Brasil assume a posição ambígua já conhecida na literatura: não criminaliza a prostituta, porém destaca contornos que inferiorizam a mesma. Interessa notar o uso do termo “prostituta” aqui empregado, uma vez que, a despeito das normativas brasileiras utilizarem o termo “prostituição”, há todo um foco no gênero feminino, sobretudo para dissociar a categoria “trabalho”. Como historicamente se observa, o sexo não se orienta pelo sentido de trabalho, pois a “exploração” não é do trabalho produzido na relação, mas no aproveitamento de um corpo.

A prostituição envolve uma tripla “camada protetora” à estrutura do enfrentamento do tráfico de pessoas. Primeiro, serve de modo auxiliar à criminalização, na medida em que fundamenta a existência do explorador e incita o sexo como exploração. Em segundo lugar, serve de modo crítico à ideiação da vulnerabilidade, por pautar a imagem da prostituta como derivada das condições locais do território, bem como de degradação moral e de fragilidade jurídica no crime. Em terceiro, a prostituição é manipulada, junto aos dois itens anteriores, na lógica de culpabilização de violação de direitos humanos por países desenvolvidos em relação aos mais pobres, o que impacta em fechamento de fronteiras, deportação e impedimento de entrada. A prostituição é o elemento fundamental à estruturação do limiar entre o sistema repressivo-consequencial e preventivo-causal pois ao passo em que delimita a moral-sexual parametrizando o alcance penal, também baliza a justificação de políticas públicas como o aspecto a ser evitado na vida das mulheres (dissociando sexo de trabalho).

Em segundo, uma questão pertinente está na dimensão de uma “justiça global”. Como destacado, o Brasil incorpora de modo anacrônico as normativas internacionais e as recria de

modo a aliar os dois sistemas (repressivo-consequencial e preventivo-causal). Isso se dá mediante processo de jusgeneratividade embases moral-sexual. O ponto em si é que as próprias normativas internacionais abrem margem para este processo devido à aos parâmetros conceituais difusos, as disputas globais pela violação de direitos humanos, bem como às manipulações concretas no desenvolvimento das ações de enfrentamento.

Poderíamos afirmar a existência de um choque entre o Direito interno e o Internacional sobre o tráfico de pessoas? A princípio, sim e não.

Não seria um choque, pois do ponto meramente jurídico, as normativas são interpretadas como *soft law*, com menor cogência e obrigatoriedade jurídica, considerando a ideação do tráfico de pessoas como “controversa” (quanto este aspecto é instrumentalizado). A incipiente perspectiva de harmonização jurídica preceituada pelo Protocolo de Palermo e Nações Unidas não é capaz de aplicabilidade prática, uma vez que se as próprias Nações Unidas não transitam entre os dois sistemas e permeiam entre um e outro, não há motivos para que os países signatários não repitam o ato.

Por outro lado, poderíamos afirmar que existiria um choque se o movimento chancelado por potências internacionais nas Nações Unidas (de deslocar o sujeito concreto de violação dos direitos humanos e a posterior culpabilização de nações empobrecidas por serem “celeiros do tráfico” devido à suas vulnerabilidades não resolvidas internamente) não fosse replicado e internalizado igualmente por países empobrecidos. O duplo movimento reforça a existência do enfrentamento ao tráfico de pessoas no status quo já conhecido: ênfase criminal-penal e instabilidade nas políticas públicas.

A terceira e última questão envolve a jusgeneratividade global-local e seus deveres. Como destacamos, há uma inversão da jusgeneratividade no sentido de que primeiro há um processo de deslocamento do concreto para o abstrato na margem dos direitos humanos violados. Assim, a construção de princípios padece de orientação quanto à que, quem e como os direitos humanos são violados. Consequentemente, a agenda de direitos é invertida ao ponto em que a abstração da violação e dos direitos fundamenta um agir sobre os direitos humanos que retorna ao debate público enviesado (permeado pela urgência, necessidade criminal, aspectos morais-sexuais) e destoa a construção de políticas públicas em um claro sentido de mudanças de status quo.

Aliado a isso, temos a igual inversão dos deveres de justiça e deveres de ajuda material. O primeiro é invertido na medida em que, com a inversão do sujeito concreto e dos direitos humanos abstratos, se permite dissociação entre conjunturas locais e globais nas relações sociais, políticas, econômicas, institucionais e jurídica que derivam dos arranjos desiguais da

ordem política internacional e que, a partir da instrumentalização por potências nas Nações Unidas, fundamentam uma noção de que os indivíduos de países desenvolvidos é que tem seus direitos humanos violados por pessoas de origem de países empobrecidos (por trazerem a vulnerabilidade, o perigo do tráfico e pela instabilidade de suas presenças). Não há um dever de justiça frente aos outros, quando há inversão da violação.

O dever de ajuda material é invertido como consequência natural após a inversão do primeiro. Afastado o dever de justiça e invertida a violação dos direitos humanos, o sentido de ajuda material se perde em conceito, significado e proposta. Considerando que as próprias nações empobrecidas se tornam responsáveis únicas e diretas pela situação econômica, política, institucional e jurídica, o “dever” é deslocado para “assistência” – quando o há. Dissociar os direitos humanos de uma conjuntura global, em termos de relações interdependentes na estrutura do capital, implica fortalecer a “autorresponsabilidade” pelas vulnerabilidades, estas como um fim em si mesmas, pois estão abstraídas de uma condução social.

Desta forma, o sentido de uma “justiça global” é um fundamento igualmente fragilizado no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

As dinâmicas de uma justiça global já denotavam uma dificuldade jusgenerativa tácita de mão dupla relacionada ao caso brasileiro. O universalismo justificatório, que deveria fazer parte de construção dos princípios às pessoas como seres morais era invertido ao sentido original de Benhabib, o que delimitava uma construção de ordem política espelhada no enfrentamento ao tráfico de pessoas de forma anacrônica e que diferenciava hierarquicamente de início os sujeitos.

Se incutirmos o entendimento de Nussbaum de que estes contornos globais seriam morais e não legais, o processo brasileiro alia ambos. O aspecto moral-sexual generificado e posicionado socialmente pondera a construção de sujeitos vulneráveis que, seu contexto os leva inevitavelmente à violação de direitos – e tal aspecto é circunscrito legalmente de modo enfraquecido (pois o alcance se dá na interpretação moral-sexual e não no registro jurídico (haja visto que estes contornos como “mulher”, “vulnerabilidade” etc, estão indiretamente associados e não inscritos literalmente).

7.4.1 O teste das hipóteses

Voltemos à premissa inicial deste trabalho:

As ações políticas no enfrentamento ao tráfico de pessoas envolvem percepção teórica e prática de justiça de gênero.

Desde o início partimos da definição de gênero de Raewyn Connell (2016) acerca de corporificações sociais em que corpos sexuais são posicionados historicamente, ao passo em que destacamos que estas corporificações perfazem dinâmicas de enfrentamento social sobre o corpo e a autonomia (BIROLI; 2012) em que os meandros das disputas agregam violência, sujeição e hierarquização (DWORKIN, 1974; MACKINNON, 2005), bem como as bases de controle corporificado (PHILLIPS, 2013).

Concomitantemente, a partir de leituras de Justiça de vários autores (RAWLS, 1971; OKIN, 1996; YOUNG, 1993; FRASER, 2013; HÖFFE, 1995; NUSSBAUM 2006; BENHABIB, 2009; FORST, 2010; HONNETH, 1995), a delimitamos como fundamentos relacionais e critérios de equidade, igualdade e desigualdades, em que as dinâmicas de reivindicação perpassam gramáticas morais de violação e afirmação de direitos, bem como o posicionamento da defesa na integração de movimentos de obrigação social evidenciando a reciprocidade e o dever material de apoio em alcance global, de modo que isso reflita nas dinâmicas internas de garantias de princípios e agenda de direitos.

A justiça de gênero, portanto, implicaria estes fundamentos relacionais e critérios de equidade, igualdade e desigualdade nas dinâmicas de corporificações sexuais. Destarte, ao aliar interpretação da justiça para com gênero na perspectiva relacional de papéis, percepções, práticas e normas entendemos que existe justiça de gênero empregada nas concepções de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

Reafirmamos, portanto, a validade do teste de hipótese inicial abaixo e o refutamos.

H0: não há delimitação de justiça de gênero presente nas ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, de modo que não se observa justiça de gênero na concepção de afirmação de igualdade ou da desigualdade.

Refutamos pelos seguintes motivos. Em primeiro lugar, os corpos sexuais são claramente definidos – mas isso é insuficiente. Em segundo, os corpos sexuais são posicionados e reposicionados historicamente em vários momentos políticos brasileiros em que controle era parte do processo. Em terceiro, este posicionamento era marcado moral e sexualmente de modo político, jurídico e social. Em quarto, estes processos delimitavam posições sociais, direitos, a vitimologia e a penalização, onde os corpos sexuais eram instrumentalizados na gramática moral reconhecimento (pela negação e violência) de direitos. Logo, não há margem de dúvidas quanto à refutação da H0.

Superada a H0, convém neste momento afirmar ou refutar as hipóteses seguintes. As H1 e H2 compreendem, à luz da argumentação de enfrentamento ao tráfico de pessoas, dois processos que interligariam as dinâmicas deste fenômeno. De um lado, os chamados push factors e, do outro, os pull factors. Estes dois mecanismos perfazem a leitura do tráfico de pessoas em termos de origem, processo, causas e frentes de combate. Conceitualmente, os push factors se referem às dimensões diretamente associadas aos argumentos aos quais a vítima se relaciona (vulnerabilidades e desejo migratório enviesado) e os pull factors se orientam às condições que atraem as pessoas em uma possível migração ao destino atrativo (SCARPA, 2008).

Desta forma, os push factors congregam as dimensões em que as potenciais vítimas estão diretamente expostas e que manifestam maior impacto de migração e, neste sentido, as críticas orientam gênese e processo associado às dinâmicas de vulnerabilidades que enfraquecem a capacidade de agência das pessoas. Já os pull factors agem inversamente, onde o território de destino apresentaria, em uma espécie de “espelho” os anseios da pessoa comparando com o território de origem.

Encaminhemos as hipóteses por partes. A H1 baliza a seguinte premissa.

H1: há delimitação de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil pela lógica dos *push factors*. Foco em políticas públicas de trabalho, renda, escolaridade, saúde, mobilidade e potencialidade das mulheres.

Refutamos a H1 pelos seguintes motivos. Em primeiro lugar, devemos reafirmar que a lei nº 13.344/2016, a despeito de organização de entendimento de combate ao tráfico por uma lógica que agregue a prevenção e assistência social, não foi suficiente de materializar propriamente mudanças significativas no aporte de desenvolvimento social. Em segundo, os push factors foram reduzidos à uma interpretação simplista traduzida em “vulnerabilidade”, ou seja, esta envolveria a dialética que fundamentaria gênese e processo do tráfico, sendo a vulnerabilidade início e fim. Em terceiro, este fundamento em si mesmo da vulnerabilidade conjugou a relação política entre a moral-sexual e o espaço jurídico-normativo em que, por meio da qual o Direito Penal situou sujeitos de (injustiça).

Em quarto, esta relação conectou um forte sistema repressivo-consequencial com um rarefeito sistema preventivo-causal que orientou um *modus operandi* de atuação que dissociava questões globais do sistema capitalista e as posições de países no contexto do dever de justiça e dever de ajuda material. E, em quinto lugar, rememorando a proposição de Nussbaum para

com as capacidades, entendemos que a lógica brasileira inverte ao considerar a vulnerabilidade como fim em si mesmo, o que desloca o fazer humano das capacidades como mero aporte de meio argumentativo da defesa das políticas públicas, mas não necessariamente da concepção e implementação das mesmas.

Em sexto, o sujeito de (in)justiça não tem conexão com os direitos humanos, quiçá com um fundamento de justiça global, pois a inversão subsequente acerca dos que são afetados pelas violações de direitos humanos sequer são considerados à baila de um cenário que se mostra atomizado e distante da interposição internacional de consensos e deveres para com aspectos minimamente ajuizados como de base à dignidade. Em sétimo, e propositadamente por último, tratamos a questão das mulheres – e este é o *modus operandi* conceitual da dinâmica adotada pelo Brasil – que são fundamentadas como base de legitimação do aporte criminal/penal e afastadas do viés assistencial/protetivo, o que as instrumentaliza habilmente em um discurso que não é confuso, pelo contrário, tem método, pois parte da moral-sexual generificada e posicionada socialmente para posteriormente afasta-la, de modo que mantém as bases que sustentam dinâmicas percebidas desde o século XIX.

Superada a H1, podemos prosseguir ao teste da H2, delimitada na seguinte premissa.

H2: há demarcação de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil pela lógica dos *pull factors*; Foco em políticas públicas para igualdade jurídica formal-substantiva, acesso e usufruto de recursos públicos à luz dos consensos e acordos internacionais.

Refutamos a H2 pelos seguintes motivos. Em primeiro lugar, é preciso reconhecer um movimento, ainda que tardio, de reordenação das normativas brasileiras em relação ao Protocolo de Palermo, que fez parte de uma série de críticas negativas de relatórios internacionais, de comissões parlamentares, denúncias em órgãos das Nações Unidas por relatores especiais de direitos humanos. Todavia, este movimento foi reativo e não propositivo, considerando a interpretação do legislativo brasileiro da suficiência de instrumentos repressivos para enfrentamento ao tráfico (boa parte das críticas era quanto à insuficiência da pena). E, como todo movimento reativo, ele se pauta com base em casos concretos, o que resvala na limitação objetiva e orientação de um caso que se generaliza em corpo jurídico.

Em segundo lugar, podemos destacar que ocorreu o processo de jusgeneratividade, uma vez que o imaginário político moral-sexual permeou o já consagrado pânico moral histórico – todavia, com novo fundamento. Se antes, o sentido moral-sexual necessitava ser preservado e, nesta seara, um arcabouço jurídico era erguido, o que se tem a partir de 2016 é a vulnerabilidade como o fundamento posterior de uma argumentação que inicia com a figura generificada e

posicionada socialmente de uma vítima violentada. Essa jusgeneratividade marca um processo em que o Direito Penal conforma gênese de um sujeito de (in)justiça.

Essa jusgeneratividade é aliada ao discurso dos direitos humanos de modo invertido, em que, primeiro, países desenvolvidos afirmam que países em desenvolvimento (celeiros de desigualdades e violações de direitos humanos), pouco ou nada fazem para melhorar as condições de vida locais, o que incitaria uma percepção negativa do território doméstico incitando o desejo migratório. Essa crítica desconsidera como se dão as relações no plano global, das disparidades socioeconômicas e político-institucionais, o que, a priori, igualmente desconsidera como países desenvolvidos violam os direitos humanos daqueles que acusam de violar os mesmos. Essa lógica pondera os *pull factors* de que determinadas nações não atuam a promover um território mais justo e que tratasse as pessoas com devida igualdade.

Assim, em terceiro lugar, ocorre uma dinâmica em que, a despeito de incorporação, ou melhor, harmonização de fundamentos internacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, tal diligência não é orgânica o suficiente de modo processual a desenvolver as ações devidamente concebidas neste plano. Aliada à uma lógica invertida de capacidades e jusgeneratividade de direitos humanos, o movimento produzido é o de fundamentar uma vítima com perfil claro que tem seus direitos humanos especificadamente violados, mas que, na transição de salvaguarda dos direitos (em que ocorre o debate, a tradução e delimitação), esta vítima é universalizada de modo que os direitos violados previamente não implicam observância no estágio seguinte devido à abstração.

Do mesmo modo, pondera-se um movimento orgânico que pendula entre o concreto e o abstrato, intercalando marcadores e posições sociais de gênero, classe, raça e territorialidade, os quais, na jusgeneratividade, são invertidos. Dissipa-se, igualmente, a vulnerabilidade, a violação dos direitos e o próprio tráfico em si como relacionados à uma gênese preventiva-causal, em que os contornos vulneráveis poderiam articular fundamentos para superação (seja em uma lógica de capacidades, seja uma jusgeneratividade para princípios e agenda de direitos humanos). O que resta é o já conhecido sistema repressivo-consequencial, que se alia ao movimento de traçar um perfil para a base criminal e diluir para um prospecto de políticas públicas.

Nos resta, por conseguinte, a última hipótese desenhada inicialmente para este trabalho a ser testada:

H3: há delimitação de enfrentamento pela lógica dos *push* e *pull factors* no Brasil; Foco em ações coordenadas internamente para igualdade formal e material à luz dos direitos humanos, com possibilidade real de melhoria das capacidades e condições de

vida das mulheres junto à articulação internacional em redes para colaboração de projetos para políticas.

Convém situar que, diferentemente das H1 e H2, as quais ponderavam os fatores isoladamente, a H3 procura enfatizar que há a correlação e articulação entre os dois fatores no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Doravante, com a refutação das H1 e H2, em um sentido lógico, a H3 deveria ser também refutada. Partimos deste pressuposto para afirmar que a H3 não deve ser refutada. Mas ao mesmo tempo não deve ser afirmada. Neste caso, precisamos reformular os pressupostos que o caminho da pesquisa acabou trazendo.

Ao partir da noção de que *os push e pull factors existiriam como presença realizada nos contornos em que teoricamente se fundamentam*, de fato, isso não se sustenta. Ao mesmo tempo, refutar a presença dos fatores, é uma opção que não se mostrou exequível. Nos restou observar, conseqüentemente, que os *pull e push factors* estariam presentes na dinâmica de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil de outra forma. Logo, nos restou testar a hipótese de outra forma.

Percebemos que, do ponto de vista argumentativo-prático, os push e pull factors se aliam de modo invertido às leituras acerca da Abordagem das Capacidades de Martha Nussbaum e jusgeneratividade de Seyla Benhabib. Para tanto, fizemos uso de três pressupostos normativos interligados, em três planos: político, jurídico e institucional.

O primeiro, no plano político, ocorre com a mobilização da figura da vítima do tráfico de pessoas. Um movimento que desloca do concreto ao abstrato; do específico ao universal. Uma dinâmica em que essa figura é generificada, marcada e posicionada socialmente por classe, raça e território. É preciso marcar uma vítima que tenha um perfil concreto e que se percebam os direitos humanos ali violados a partir de uma política moral-sexual que reverbera passividade, urgência, violações, pânico e que inscreve um sujeito balizado pela vulnerabilidade. Nestes termos, a vítima do tráfico de pessoas recorre à aspectos do século XIX, porém atualizados.

Esta vulnerabilidade orienta o segundo pressuposto normativo: a de sujeitos de (in)justiça no Direito Penal em um sistema repressivo-consequencial de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Com a vítima concreta e perfis delimitados, há o senso de urgência de clara violação a cada momento que se aguarda. O fundamento criminal-penal reforça o sentido de que o tráfico se alimentaria pela impunidade, tipificações penais fragilizadas e penas de pouco alcance. A criminalização se torna o *modus operandi* definitivo. Com um sujeito marcado em perfil, tem-se a vítima idealizada, a qual, associada em contornos morais-sexuais, afirma a dimensão sexual como fundamento prático de orientação dos casos concretos. Tem-se, aliados,

o sentido de territórios e indivíduos perigosos que atrairiam o tráfico de pessoas; daí o fechamento de fronteiras, impedimento de entrada no país de destino, deportações, criminalização direta e indireta da prostituição, dentre outros aspectos de forte incidência criminal que produz sujeitos de (in)justiça pelo Direito Penal.

O terceiro plano é o institucional, que reorienta, no plano argumentativo, o enfrentamento ao tráfico de pessoas à luz dos acordos internacionais de direitos humanos a partir de um sistema preventivo-causal. Se parássemos no segundo plano, nos remeteríamos aos séculos XIX e XX na prática usual de combate ao tráfico. Todavia, o século XXI impacta em outra leitura normativa no Brasil. O impacto de relatórios internacionais e denúncias (domésticas ou estrangeiras), produziram efeitos de alcance sociopolítico e legislativo, de modo que houve um deslocamento: o debate acerca das políticas públicas passou a fazer parte.

O movimento para a transição de políticas públicas, ao contrário do que destacamos em algumas leituras trazidas no presente trabalho, não é confusa, pois tem objetivamente, um aspecto de descaracterizar o sujeito tornado concreto na transição do primeiro para o segundo plano. Era preciso tornar abstrato este sujeito, primeiro para sublimar o sujeito de (in)justiça; em segundo, para subsumir quais direitos eram evidentemente violados; em terceiro, para internalizar a responsabilidade pela vulnerabilidade e dissociar dever de justiça/dever de ajuda material; e, em quarto, para dissociar direitos humanos, violação e vulnerabilidade.

Ao se realizar este processo, o debate acerca das vulnerabilidades se esvai, porque não há sujeitos concretos nem direitos violados. A abstração impede argumentar a lógica das capacidades pois a vulnerabilidade se torna um fim em si mesma pelo alto grau abstração – um processo invertido, tal como a inversão da jusgeneratividade, a qual, deslocada de violações concretas, se perde na relação para com princípios e agenda de direitos humanos. O “local” não concilia com o “global” e o “abstrato” não pondera o “concreto”.

Há lógica nisso, pois impede um mecanismo preventivo-causal, onde a vulnerabilidade seria aporte à fundamentação de violação de direitos humanos a partir de sujeitos de justiça marcados e posicionados nos contornos globalizantes periféricos e centrais. Há um retorno à lógica repressiva que atomiza a tudo e a todos e fortalece o enfrentamento ao tráfico de pessoas aos moldes dos séculos XIX e XX no Brasil. O que há é a instrumentalização de ímpetos causais entre vulnerabilidade, miserabilidade, redução de agência e capacidades, bem como desigualdade jurídico-política, de modo que esvazia o “novo” fundamento de enfrentamento ao tráfico: perpassar o sentido criminal com de políticas públicas na gênese do crime. Há técnica e política envolvida no processo argumentativo e normativo.

Há, sobremaneira, a instrumentalização da mulher neste processo. Do início ao fim, desde a vítima passiva, porém necessária à legitimação do processo criminal e fortalecimento da mera repressão consequencial. Bem como no seu deslocamento para um sujeito universal, que a invisibiliza de medidas preventivas e associadas com vulnerabilidade e desenvolvimento. Há uma justiça de gênero clara, como destacado na H0 e que inverte os fundamentos das capacidades na H1 e jusgeneratividade na H2, que a subscreve de modo anacrônico no tráfico de pessoas no Brasil.

É, desta forma, que reorientamos o olhar para a H3, de modo que não a refutamos nem a afirmamos. A reescrevemos da seguinte forma, a partir de uma H4 que poderá ser testada em novos estudos sobre o tráfico de pessoas no Brasil.

H4: em uma ou outra frente (pull ou push factors) a justiça de gênero no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil tenderia para um lado menos favorável às mulheres quando indagamos quais mulheres, condições objetivas de vida, marcadores sociais e raciais, territórios e parâmetros de igualdade estão relacionadas nos planos político, jurídico e institucional.

Destacamos, assim, com base no que demonstramos até o momento, que estudos futuros sobre o tráfico de pessoas no Brasil à altura do encerramento previsto para os ODS na Agenda 2030 precisam superar entendimentos imprecisos de que: 1) a lógica moral-sexual tenha sido afastada; 2) que pressupostos de prevenção e assistência social tenham sido incorporados claramente; 3) que a lógica criminalizante tenha sido diminuída; 4) que inexistam concepções generificadas de justiça dissociadas de direitos humanos; 5) que políticas públicas tenham como ponto de partida concreto as vulnerabilidades; 6) que as vulnerabilidades sejam meios para reduzir desigualdades; 7) que a lógica penal não possa ser coadunada com a assistencial; 8) que as dimensões de posicionamento e marcadores façam parte apenas das vulnerabilidades; 9) que exista um processo claro de transição entre a lógica penal para a assistencial; 10) que fundamentos do século XIX de delimitação dos instrumentos e bases conceituais de enfrentamento ao tráfico de pessoas tenha sido minimizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da presente pesquisa tivemos como problema norteador compreender **o desenvolvimento das concepções aplicadas à Justiça de Gênero no enquadramento do tráfico de pessoas pelo Brasil e suas respostas, em nível doméstico**, para alcançar os pactos internacionais comprometidos internacionais e nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) em uma concepção crítica no que se refere ao tráfico de mulheres.

Para tanto, foram mobilizados referenciais teóricos sobre justiça, tráfico de pessoas, direitos humanos, em especial, de modo a articular indagações a respeito da inserção do tráfico de pessoas em uma lógica de direitos humanos de caráter de justiça global a partir de como se dá o enfrentamento no Brasil. As dinâmicas de uma Justiça de Gênero perfizeram as críticas da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNET) e do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (III PNETP) para com suas intuições de gênero compostas pelos princípios, diretrizes e ações para com sua competência de garantia de Direitos Humanos pressagiados nos acordos de cooperação internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Ainda, foram confrontados relatórios, políticas públicas, programas e projetos, bem como os contornos dos ODS e seus indicadores sociais para relacionar às propostas e orientações do enfrentamento ao tráfico de pessoas na “virada” de um sentido repressivo criminal-penal para preventivo de vulnerabilidades, desenvolvimento e assistência. A proposta foi argumentar, com os dados precisos e preceitos normativos, o fundamento da vulnerabilidade em seus termos de ponderação no processo de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Partimos, portanto, de duas premissas básicas. Primeiro, a justiça como fundamentos relacionais e critérios de equidade, igualdade e desigualdades; e, em segundo, do gênero em perspectiva relacional de papéis, percepções, práticas e normas. Com estes pressupostos, organizamos quatro hipóteses básicas.

A primeira, denominada hipótese nula H₀, é refutada na medida em que há o posicionamento e reposicionamento de corpos sexuais historicamente em vários momentos políticos brasileiros com base no aporte do controle marcado moral e sexualmente de modo político, jurídico e social.

A segunda, denominada H₁ (tratava dos *push factors*) e a terceira, denominada H₂ (tratava dos *pull factors*), também refutadas, uma vez que o processo jusgenerativo conectou um intenso sistema repressivo-consequencial com um incipiente sistema preventivo-causal, o qual dissociava questões globais do sistema capitalista e as posições de países no contexto do dever de justiça e dever de ajuda material, de modo que, aliado à uma inversão de meios para

fim em si mesmo da vulnerabilidade. Desenvolve-se um sujeito de (in)justiça desconectado com os direitos humanos em uma justiça global (coadunado com a inversão da culpabilização das nações violadoras de direitos humanos.

A quarta hipótese, denominada H3, fundamentava uma articulação entre as H1 e H2. Não se pode chegar à um processo objetivo de refutação ou afirmação da hipótese, tendo em vista que, partindo das H1 e H2, ocorre um duplo processo de inversão que *pontua os push e pull factors nas políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas de modo diferenciado*. Neste duplo processo, as relações críticas estruturantes no sistema global são postas à prova quando países desenvolvidos afirmam que países em desenvolvimento não têm interesse em desenvolver as condições de vida de seus territórios, o que incitaria uma percepção negativa do território doméstico incitando o desejo migratório. Um “celeiro de vítimas do tráfico” é criado de modo argumentativo ao longo de uma lógica invertida de capacidades e jusgeneratividade de direitos humanos. Tem-se na H3 uma vítima com perfil claro que tem seus direitos humanos especificadamente violados, mas que, na transição de salvaguarda dos direitos para políticas públicas, isso se torna abstrato e se esvai.

A princípio, como não pudemos refutar nem afirmar a H3, optamos por escrever uma H4 à luz da discussão e dos resultados obtidos na pesquisa. Nessa nova hipótese, os *push e pull factors* se incorporam inversamente às leituras acerca da Abordagem das Capacidades de Martha Nussbaum e jusgeneratividade de Seyla Benhabib. Fundamentamos a partir de três planos: político, jurídico e institucional. O plano político mobiliza a figura da vítima do tráfico de pessoas, deslocando-a do concreto ao abstrato; do específico ao universal, o que igualmente mobiliza a noção de vulnerabilidade. O plano normativo pondera como a vulnerabilidade orienta um sistema repressivo-consequencial de enfrentamento ao tráfico de pessoas com base no Direito Penal que produz sujeitos de (in)justiça, onde a figura da vítima é concreta em seu perfil e mercê ao senso de urgência de clara violação a cada momento que se aguarda. Já o plano institucional reorienta de modo argumentativo o enfrentamento ao tráfico de pessoas à luz das convenções internacionais de direitos humanos via sistema preventivo-causal.

Os três planos conjugam um processo esvaído de debate acerca das vulnerabilidades, uma vez que não há sujeitos concretos nem direitos violados. A vulnerabilidade como um fim em si mesma pelo alto grau abstração impede argumentar a lógica das capacidades e, ao mesmo tempo se impede postular as violações concretas de direitos humanos em uma diligência de princípios e agenda de direitos humanos. Em ambos, capacidades e jusgeneratividade, há a inversão. Em termos de uma justiça global, o “local” não concilia com o “global” e o “abstrato” não pondera o “concreto”. Logo, as políticas partem de elementos relativamente abstratos e

concretos, articulando bases da moral-sexual, todavia, distantes do sentido empírico propriamente dito.

Portanto, reorientamos a H3 para uma H4 que poderá ser testada em novos estudos sobre o tráfico de pessoas no Brasil.

H4: em uma ou outra frente (pull ou push factors) a justiça de gênero no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil penderia para um lado menos favorável às mulheres quando indagamos quais mulheres, condições objetivas de vida, marcadores sociais e raciais, territórios e parâmetros de igualdade estão relacionadas nos planos político, jurídico e institucional.

Destacamos que os estudos futuros à testagem desta H4 devem pontuar minimamente (mas sem esgotar outros) os dez pontos elencados ao fim do último capítulo e que não pudemos desenvolver neste trabalho como ponto de partida, considerando que refizemos a hipótese a partir dos resultados e discussão.

Concluimos que a política do enfrentamento ao TIP no Brasil articula intermediação entre justiça e direitos perpassando pela noção de sujeito – em um processo fragmentado objetiva e subjetividade de modo proposital. Os direitos são construídos em lógicas abstratas e concretas conforme as perspectivas moral-sexual em jogo, bem como as dinâmicas de poder, em especial, generificadas. A mulher é um sujeito de (in)justiça fragmentado, na medida em que sua interposição no TIP se dá casuisticamente de acordo com os ajustes políticos das disputas que ponderam autonomia em suas variadas dimensões, da sexual à econômica, da política à corporal e isto se dá em termos públicos e privados. Afirmamos, portanto, que *todo sujeito de justiça é um sujeito de direitos posicionado e escalonado*, bem como *todo sujeito de direitos é um sujeito de justiça partícipe e construído*.

Todavia, o gênero é igualmente sobreposto às dimensões de outros marcadores, uma vez que a moral-sexual tem limites claros na definição dos marcos morais, teóricos e legais indicados. É preciso situar a *diferença entre as diferenças*, de modo a concretizar que o TIP intercala território, classe e periferia/centro. Ainda assim, tais diferenças são devidamente atenuadas discursivamente, para que o sujeito de direitos e o sujeito de justiça não sejam totalmente fragmentados, pois se o forem, o sentido de salvamento não se sustenta. É preciso, portanto, intermediar responsabilização e culpa com o intuito de que países empobrecidos sejam alvo de políticas duras de fechamento de fronteiras, além de base moral acerca dos indesejáveis. Ao mesmo tempo, não há de se ter fragmentação, pois ao ocorrer, torna-se imperioso considerar as responsabilidades de países desenvolvidos na estruturação das relações centro/periferia que

estrangulam países empobrecidos. *O exemplo é suficiente para apenas um dever de ajuda material desconexo de qualquer dever de justiça (nos termos de Nussbaum).*

As concepções políticas de justiça, doravante, intercalam igualmente a posição sociopolítica do país. *Logo, a política do TIP destoa da própria noção de globalização em termos analíticos, quando tem por costume epistemológico usar a globalização como elemento descritivo do TIP.*

A fragmentação permite a desconexão entre o dever material e o dever de justiça ao dar maior relevância ao primeiro, pois qual o sentido de discutir justiça quando a responsabilização não é evocada? *Se justiça pressupõe uma questão de materialidade – na concepção de Hume – quando se afastam as lógicas de construção da desigualdade, não há materialidade, logo, não há dever de justiça, apenas o sentido de ajuda material.* Esta é a inversão do pensamento de Nussbaum.

Tal inversão também fragiliza a forma discursiva em que sujeitos de justiça e sujeitos de direitos são intercalados – em suma, *a jusgeneratividade passa a ser invertida, pois os termos de igualdade e justiça são interpostos nas relações verticais em que países desenvolvidos ditam os termos aos países empobrecidos*, pois estes, como “celeiros” de vítimas do TIP, precisam de “ajuda” para que não “exportem” vítimas.

O sentido proposital do processo fragmentado objetiva e subjetividade do enfrentamento ao TIP no Brasil situam a mulher de modo instrumental, promovendo o protagonismo da moral-sexual, cuja ênfase recai na tutela da honra, pureza e resguardo da mulher no âmbito da sociedade. A sociedade é quem precisa ser protegida do encaminhamento desvirtuoso da mulher, sobretudo quando o tráfico se dá mediante prostituição. Essa defesa remonta ao ideal vitoriano e, ainda que ocorra relativa menor abertura à homens, as vítimas do tráfico são mulheres e meninas, e ser traficada é ser traficada sexualmente. A prostituição é deslocada do sentido de trabalho, uma vez que sendo aproximada, as tensões entre tráfico sexual e prostituição livre e consentida se finalizam, logo, deslocar a prostituição como problema moral é fundamental para manter o TIP como problemas que alcança as mulheres e estas devem ser protegidas.

Por outro lado, uma ênfase constante à vitimização e passividade impediria a interlocução com políticas públicas, bem como com políticas de desenvolvimento que reforçam a lógica de que países empobrecidos são exportadores por conta do não desenvolvimento. Neste ponto, as políticas de melhoria socioeconômica induziriam à compreensão de que com melhorias não se teria a possibilidade de vulnerabilidade para o tráfico. A questão é que boa parte das políticas retiram o sentido individualista inicial e orientado para mulheres e impetram

lógicas universais de melhoria. Desta forma, as mulheres são instrumentalizadas para obter atenção e base moral ao problema, mas no momento das pretensas “soluções” as mesmas são afastadas do processo e, em termos analíticos de indicadores no âmbito brasileiro, por exemplo, as condições sociais ainda não foram incisivamente melhoradas.

As políticas de enfrentamento ao TIP no Brasil remontam, em suma, as pressuposições vitorianas do século XIX, bem como em ideais opressores, moralizantes, machistas e patriarcais que são reconfigurados em dimensões ao longo do tempo, por meio de interpretação do TIP enquanto problema moral – *e um problema moral feminino*. Procuramos demonstrar, por intermédio da interlocução entre um processo jusgenerativo, bem como de uma lógica de capacidades, onde ambas são invertidas, que o sujeito de direitos é um sujeito de (in)justiça fragmentado, instrumentalizado e justaposto às relações de poder em torno de uma moral-sexual generificada e que objetiva e subjetivamente dispõem o agir do Estado.

Este processo envolve avanços e retrocessos, em uma espécie de vórtice de onde não há uma política concreta, apenas fragmentos. Uma política construída, desfeita, construída, novamente desfeita e continuamente neste processo, uma vez que seu objetivo é manter o status quo e não necessariamente romper. Sobretudo, ao considerarmos que boa parte das leituras críticas sobre o TIP articulam este às questões amplas de desigualdades. E como as desigualdades estruturam sistemas sociais, seu enfrentamento é custoso. Desta forma, uma política sem horizonte de término ou até mesmo de início se apresenta.

Por fim, pontuamos que o limite principal (mas não o único) é que tratamos objetivamente do Brasil. Mesmo que não tivéssemos como objetivo delimitar generalizações sobre tráfico de pessoas, convém ressaltar que a testagem da H4 se volta apenas ao caso do país em tela. A literatura e as críticas aqui condensam o pressuposto que generalizações no tráfico de pessoas servem à manipulação ponderada justamente na H4. Não obstante, um primeiro limite adjunto, está na questão temporal. Como pontuamos o tráfico de pessoas junto aos ODS, o horizonte temporal da Agenda 2030 ainda está em vigor. Um segundo limite adjunto está em termos programáticos. Como aliamos a conjuntura do III PNETP, com o último período sem avaliação concreta (mas com dados parciais disponíveis), no pautamos pelos dados apresentados sem leitura da exequibilidade dos resultados. Assim, o horizonte temporal dos ODS pode modificar alguns dados sobre vulnerabilidade e o fechamento da avaliação do III PNETP poderá trazer indicativos não percebidos ou não divulgados (pois um dos problemas indicados é a não-resposta).

REFERÊNCIAS

ABU, Ofir; ZARHIN, Dana. Between Universal Human Rights and Ethno-National Values: Israel's Contested Adoption of the Global Anti-Trafficking Norm. *Israel Studies*, v. 24, n. 3, p. 180–203, 2019. Disponível em: www.jstor.org/stable/10.2979/israelstudies.24.3.08. Acesso em: 6 jul. 2020.

ALBUQUERQUE, Rosiane Alves de; LIMA, Aluísio Ferreira de. Tráfico de mulheres e direitos humanos: análise dos discursos veiculados na telenovela “Salve Jorge”. *Psicologia em Revista*, v. 23 n. 1, p. 81-105, 2017. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/psicologiaemrevista/article/view/6510>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

AGUSTÍN, Laura M^a. La industria del sexo, los migrantes y la familia europea. *Cadernos Pagu*, 2005, n. 25, p. 107-128, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/NfL3ckb3fV8xLcnjQGLfK3P/>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

ALLAIN, Jean. Conceptualizing the Exploitation of Human Trafficking. In: CLARK, Jennifer Bryson; POUCKI, Sasha. (Editors). *The Sage Handbook of Human Trafficking and Modern Day Slavery*. London: Sage Publications, 2019, p. 3-17.

ANDERSON, Bridget; O’CONNELL DAVIDSON, Julia. *Trafficking: a Demand Led Problem?* Stockholm: Save the Children, 2002. Disponível em: <https://documentation.lastradainternational.org/doc-center/1011/trafficking-%E2%80%93a-demand-led-problem-a-multi-country-pilot-study>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

ANWARY, Afroza. Anti-Sex Trafficking Movement of Bangladesh and the Theories of Transnational Social Movements. *Social Thought & Research*, v. 28, p. 109–142, 2007. Disponível em: www.jstor.org/stable/23252123. Acesso em: 6 jul. 2020.

ARAÚJO, Maria de Fátima. Gênero e violência contra a mulher: o perigoso jogo de poder e dominação. *Psicologia para América Latina*, México, n. 14, s/p, out. 2008. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-350X2008000300012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 6 jul. 2020.

ARENDT, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. 3rd edition. New York: Hancourt, Brace, and Jovanovich, 1979.

AUSSERER, Caroline. ‘Control in the Name of Protection’: A Critical Analysis of the Discourse of International Human Trafficking as a Form of Forced Migration. *St Antony's International Review*, v. 4, n. 1, p. 96–114, 2008. Disponível em: www.jstor.org/stable/26225808. Acesso em: 6 jul. 2020.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. *Sociedade e Estado*, v. 29, n. 2, p. 449-469, 2014. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 6 jul. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69922014000200008>.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977

BELLES, Nita. *Defining Sex Trafficking*. In: WALKER, Lenore; GAVIRIA, Giselle; GOPAL, Kalyani. (Editors). *Handbook of Sex Trafficking: Feminist Transnational Perspectives*. Switzerland: Springer, 2018, p. 3-8.

BEITZ, Charles. *The Idea of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BEITZ, Charles. Human Rights as a Common Concern. *American Political Science Review*. v. 95, n. 2, p. 269-282, 2001. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/human-rights-as-a-common-concern/1CD0AB23A7F5AB9598D20DEEC841DE8D>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BENHABIB, Seyla. *Exile, Statelessness, and Migration: Playing Chess with History from Hannah Arendt to Isaiah Berlin*. Princeton, New Jersey: Princeton Press University, 2018

BENHABIB, Seyla. 2013. Moving beyond False Binarisms: On Samuel Moyn's The Last Utopia. *Qui Parle*, v. 22, n. 1, p. 81-93, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.5250/quiparle.22.1.0081>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BENHABIB, Seyla. *Dignity in Adversity: Human rights in Troubled Times*. Malden, MA and London: Polity Press, 2011.

BENHABIB, SEYLA. Claiming Rights across Borders: International Human Rights and Democratic Sovereignty. *The American Political Science Review*, v. 103, n. 4, p. 691-704, 2009. Disponível em: <www.jstor.org/stable/27798532>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BENHABIB, Seyla. The Legitimacy of Human Rights. *Daedalus*, v. 137, n. 3, p. 94-104, 2008. Disponível em: <www.jstor.org/stable/40543801>. Acesso em 30 de novembro de 2020.

BENHABIB, Seyla. Another Universalism: On the Unity and Diversity of Human Rights. *Proceedings and Addresses of the American Philosophical Association*, v. 81, n. 2, p. 7-32, 2007a. Disponível em: <www.jstor.org/stable/27653991>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BENHABIB, Seyla. Democratic Exclusions and Democratic Iterations: Dilemmas of 'Just Membership' and Prospects of Cosmopolitan Federalism. *European Journal of Political Theory*, v. 6, n. 4, p. 445-462, 2007b. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1474885107080650>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BENHABIB, Seyla. Twilight of Sovereignty or the Emergence of Cosmopolitan Norms? Rethinking Citizenship in Volatile Times. *Citizenship Studies*, v. 11, n. 1, p. 19-36, 2007c. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13621020601099807>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BENHABIB, Seyla. 2006. *Las reivindicaciones de la cultura: igualdad y diversidad en la era global*. Traducción de Alejandra Vassalo. 1. ed. Buenos Aires: Katz, 2006.

BENHABIB, Seyla. Borders, Boundaries, and Citizenship. *PS: Political Science and Politics*, v. 38, n. 4, p. 673–677, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S1049096505050328>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

Benhabib, Seyla. *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2004.

BENHABIB, Seyla. Transformations of Citizenship: The Case of Contemporary Europe. *Government and Opposition*, v. 37, n. 4, p. 439–465, 2002a. Disponível em: <www.jstor.org/stable/44483004>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BENHABIB, SEYLA. Political Geographies in a Global World: Arendtian Reflections. *Social Research*, v. 69, n. 2, p. 539–566, 2002b. Disponível em: <www.jstor.org/stable/40971561>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BENHABIB, Seyla. Sexual Difference and Collective Identities: The New Global Constellation. *Signs*, v. 24, n. 2, p. 335–361, 1999. Disponível em: <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/495343>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BENHABIB, Seyla. *Situating the Self: Gender, Community and Postmodernism in Contemporary Ethics*. Cambridge, UK: Polity Press, 1992.

BENHABIB, Seyla. *Critique, Norm and Utopia: A Study of the Foundations of Critical Theory*. New York: Columbia, 1986.

BERNSTEIN, Elizabeth. *Brokered Subjects: Sex, Trafficking and the Politics of Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, 2018.

BERNSTEIN, Elizabeth. The Sexual Politics of the “New Abolitionism”. *Differences: A Journal of Feminist Cultural Studies*, v. 18, n. 3, p.128-151, 2007. Disponível em: <<https://read.dukeupress.edu/differences/article-abstract/18/3/128/34260/The-Sexual-Politics-of-the-New-Abolitionism?redirectedFrom=fulltext>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BIROL, Alline Pedra Jorge; BARBOSA, Joana Bezerra Cavalcanti. A tríade ocasional: vulnerabilidade, migração e tráfico de pessoas. In Michelle Guerardi, (org.) *Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas*. vol. 2. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2014.

BIROLI, Flávia. Agentes imperfeitas: contribuições do feminismo para a análise da relação entre autonomia, preferências e democracia. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 9, p. 07-38, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BLANCHETTE, Thaddeus Gregory; SILVA, Ana Paula da. “‘Nossa Senhora da Help’: sexo, turismo e deslocamento transnacional em Copacabana”. *Cadernos Pagu*, n. 25, p. 249-280, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cpa/a/dbPQ9qRyxnthYtqbmMvNZfF/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BLOM, Nadine. Explaining Human Trafficking: An International Response. In: WINTERDYK, John; JONES, Jackie. (Editors). *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, p. 1275-1298.

BONILLA, Tabitha; MO, Cecilia Hyunjung. The evolution of human trafficking messaging in the United States and its effect on public opinion. *Journal of Public Policy*, v. 39, n. 2, p. 201-234, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0143814X18000107>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 9.833, de 12 de junho de 2019*. Dispõe sobre o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9833.htm>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 9.440, de 3 de julho de 2018*. Aprova o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9440.htm>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 9.160, de 26 de setembro de 2017*. Institui o Plano Progridir. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9160.htm>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016*. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113344.htm>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009 – Exposição de Motivos*. Brasília: Congresso Nacional, 2009. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-12015-7-agosto-2009-590268-exposicaodemotivos-149280-pl.html>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006*. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos/2006decreto5948.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005*. Altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta o art. 231-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11106.htm>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 5.017 de 12 de março de 2004*. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/decreto/d5017.htm>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5015.htm>. v

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890*. Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. *Lei de 16 de dezembro de 1830*. Código Criminal do Império do Brasil de 1830. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

BURKE, Mary; AMAYA, Barbara; DILLON, Kelly. Sex Trafficking as Structural Gender-Based Violence: Overview and Trauma Implications. In: WINTERDYK, John; JONES, Jackie. (Editors). *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, p. 451-466.

BUTLER, Judith. *Gender Trouble: Feminism and the subversion of Identity*. New York: Routledge, 1999.

CABEZAS, Amalia. Invisible Dominican Women: Discourses of Trafficking into Puerto Rico. *Cadernos Pagu*, n. 47, p. 1-33, e16477, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332016000200402&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 6 jul. 2020.

CARDOSO, Gleyce Anne. *Tráfico de pessoas no Brasil de acordo com a lei 13.344/2016*. Curitiba: Juruá, 2017.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. “A criminalização do tráfico de mulheres: proteção das mulheres ou reforço da violência de gênero?”. *Cadernos Pagu*, n. 31, p. 101-123, 2008. *Cadernos Pagu*, n. 25, p. 249-280, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cpa/a/RMTqrNBwjcJzGJWsb3T7nMh/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

CHARLESWORTH, Hilary. Martha Nussbaum's Feminist Internationalism. *Ethics*, v. 111, n. 1, p. 64–78, 2000. Disponível em: www.jstor.org/stable/10.1086/233419. Acesso em: 6 jul. 2020.

CHO, Seo-Young. Integrating Equality: Globalization, Women's Rights, and Human Trafficking. *International Studies Quarterly*, v. 57, n. 4, p. 683–697, 2012. Disponível em: www.jstor.org/stable/24014642. Acesso em: 6 jul. 2020.

CHOI, Eunyoung. North Korean Women's Narratives of Migration: Challenging Hegemonic Discourses of Trafficking and Geopolitics. *Annals of the Association of American Geographers*,

v. 104, n. 2, p. 271–279, 2014. Disponível em: www.jstor.org/stable/24537719. Acesso em: 6 jul. 2020.

CLARK, Jennifer Bryson; SHONE, Steve. Migration and Trafficking: The Unintended Consequences of Security and Enforcement Frameworks and the Revictimization of Vulnerable Groups. In: CLARK, Jennifer Bryson; POUCKI, Sasha. (Editors). *The Sage Handbook of Human Trafficking and Modern Day Slavery*. London: Sage Publications, 2019, p. 495-516.

COCKBAIN, Ella; BOWERS, Kate; VERNON, Liam. Using Law Enforcement Data in Trafficking Research. In: WINTERDYK, John; JONES, Jackie. (Editors). *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, p. 1709-1732.

COCKBAIN, Ella; BOWERS, Kate. Human trafficking for sex, labour and domestic servitude: how do key trafficking types compare and what are their predictors?. *Crime, Law and Social Change*, v. 72, p. 9–34, 2019. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-019-09836-7>. Acesso em: 6 jul. 2020.

CONNELL, Raewyn. *Gênero em termos reais*. Tradução de Marília Moschkovich. São Paulo: nVersos, 2016.

CORDOURIER-REAL, Carlos. *Transnational Social Justice*. London: Palgrave Macmillan, 2010.

CPMI [COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO]. *Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar o Tráfico de Pessoas no Brasil, suas causas, consequências e responsáveis no período de 2003 a 2011, compreendido na vigência da Convenção de Palermo*. Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/54a-legislatura/cpi-traffic-de-pessoas-no-brasil/relatorio-final-aprovado-e-parecer-da-comissao/relatorio-final-aprovado-e-parecer-da-comissao>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

CPMI [COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO]. *Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a investigar as situações de violência e redes de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: Congresso Nacional, 2004. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/84599>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

DAVIDSON, Julia O’Connell. *Prostitution, Power and Freedom*. Michigan: Michigan University Press, 1998.

DESYLLAS, Moshoula Capous. A Critique of the Global Trafficking Discourse and U.S. Policy. *The Journal of Sociology & Social Welfare*, v. 34, n. 4, p. 57-80, 2007. Disponível em: <https://scholarworks.wmich.edu/jssw/vol34/iss4/4>. Acesso em: 6 jul. 2020.

DERKS, Annuska. *Combating trafficking in South-East Asia: a review of policy and programme responses*. Geneva: IOM, 2000. (IOM Migration Research Series, n. 2). Disponível em: <<https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789213629949>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

DPF [DEPARTAMENTO DA POLÍCIA FEDERAL]. *Dicas para Viajar com Segurança*. Brasília: Departamento de Polícia Federal, s/d. Disponível em:

<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/passaporte-etp_v-online.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.

DPF [DEPARTAMENTO DA POLÍCIA FEDERAL]. *Guia de enfrentamento ao tráfico de pessoas* / Lucicleia Souza e Silva Rollemberg, Marcos Leôncio Souza Ribeiro, Raul Miranda Menezes. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, Departamento de Polícia Federal, 2016. Disponível em: <<https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/guia-de-etp-parceria-dpf.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

DINIZ, André Geraldo Ribeiro; MAYORGA, Claudia. Notas sobre autonomia e desqualificação social de mulheres prostitutas. *Psicologia & Sociedade*, 2018, v. 30 p. 1-12, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/psoc/a/fjyspX9bKyFcYdFxb9T359m/>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

DO CARMO, Tania. Ethical Considerations for Studying Human Trafficking. In: WINTERDYK, John; JONES, Jackie. (Editors). *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, p. 177-194.

DOEZEMA, Jo. “Loose Women or Lost Women? The Re-emergence of the Myth of ‘White Slavery’ in Contemporary Discourses of ‘Trafficking in Women’”. *Gender Issues*, v. 18, n. 1, p. 23-50, 2000. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s12147-999-0021-9>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

DRYJANSKA, Laura. Toward a Sustainable Theory of Human Trafficking and Contemporary Slavery. In: WALKER, Lenore; GAVIRIA, Giselle; GOPAL, Kalyani. (Editors). *Handbook of Sex Trafficking: Feminist Transnational Perspectives*. Switzerland: Springer, 2018, p. 21-38.

DUONG, Kim Anh. A Comprehensive Gender Framework to Evaluate Anti-trafficking Policies and Programs. In: WINTERDYK, John; JONES, Jackie. (Editors). *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, p. 247-270.

DWORKIN, Andrea. Prostitution and Male Supremacy. *Michigan Journal of Gender & Law*, v. 1, n. 1, p. 1-12, 1993. Disponível em: <<https://repository.law.umich.edu/mjgl/vol1/iss1/1>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

DWORKIN, Andrea. *Woman Hating*. New York City: E. P. Dutton, 1974

DYER, Alfred. *The European Slave Trade in English Girls: A Narrative of Facts*. Australia: Trieste Publishing, 2018 [1880].

FARRELL, Amy; KANE, Brianne. Criminal Justice System Responses to Human Trafficking. In: WINTERDYK, John; JONES, Jackie. (Editors). *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, p. 641-658.

FARRELL, Amy; PFEFFER, Rebecca. Policing Human Trafficking: Cultural Blinders and Organizational Barriers. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 653, p. 46–64, 2014. Disponível em: www.jstor.org/stable/24541774. Acesso em: 6 jul. 2020.

FORST, Rainer. *Contextos de justiça*. São Paulo: Boitempo, 2010.

FRASER, Nancy. *Fortunes of Feminism*. London: Verso, 2013.

FRASER, Nancy. *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press, 2009.

FRASER, Nancy. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition*. London: Routledge, 1997.

FREIRE, Sarah Maria Veloso. *Tráfico Internacional de Pessoas e Cooperação Internacional: Um Olhar no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FRESCURA, Lesley. 'There Is No Escape from That Miserable Life'. *Agenda: Empowering Women for Gender Equity*, n. 70, p. 139–144, 2006. Disponível em: www.jstor.org/stable/4066749. Acesso em: 6 jul. 2020.

GALLAGHER, Anne. *The International Law of Human Trafficking*. New York: Cambridge University Press, 2010.

GHOSH, Biswajit. Vulnerability, Forced Migration and Trafficking in Children and Women: A Field View from the Plantation Industry in West Bengal. *Economic and Political Weekly*, v. 49, n. 26/27, p. 58–65, 2014. Disponível em: www.jstor.org/stable/24480169. Acesso em: 6 jul. 2020.

GILL, Kelley; GAVIRIA, Giselle. Vulnerability Factors When Women and Girls Are Trafficked. In: WALKER, Lenore; GAVIRIA, Giselle; GOPAL, Kalyani. (Editors). *Handbook of Sex Trafficking: Feminist Transnational Perspectives*. Switzerland: Springer, 2018, p. 63–72.

GOODEY, Jo. Sex Trafficking in Women from Central and East European Countries: Promoting a 'Victim-Centred' and 'Woman-Centred' Approach to Criminal Justice Intervention.” *Feminist Review*, n. 76, p. 26–45, 2004. Disponível em: www.jstor.org/stable/1395927. Acesso em: 6 jul. 2020.

GTSC [Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030]. *Relatório Luz 2021*. Disponível em: < <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2021/>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: Contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. Tradução de Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

HÖFFE, Otfried. *Political Justice*. Translated by Jeffrey Cohen. Cambridge, Mass.: Blackwell, 1995.

HONNETH, Axel. *The Struggle for Recognition: the Moral Grammar of Social Conflicts*. Translated by Joel Anderson. Cambridge, Mass.: Polity Press, 1995.

HONNETH, Axel. *Suffering from Indeterminacy: An Attempt at a Reactualization of Hegel's Philosophy of Right: Two Lectures*. Translated by Jack Ben-Levi. Assen: Van Gorcum, 2000.

ICMPD [INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT]. *Guia Assistência e Referenciamento de vítimas de tráfico de pessoas*. ICMPD: Viena, 2020a. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/guia_assistencia_icmpd_versao_digital_simples_final.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.

ICMPD [INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT]. *Guia Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: aplicação do Direito*. ICMPD: Viena, 2020b. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/guia_etp_icmpd_versao_digital_simples_final-1.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.

ICMPD [INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT]. *Municípios de Fronteira: Mobilidade Transfronteiriça, Migração, Vulnerabilidades e Inserção Laboral*. ICMPD: Viena, 2016. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/mtbrasil_act-1-3-1-4_relatorio_final.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.

JAHIC, Galma; FINCKENAUER, James O. Representations and misrepresentations of human trafficking. *Trends in Organized Crime*, v. 8, n. 3, p. 24-40, 2005. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s12117-005-1035-7>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

JEFFREYS, Sheila. *The Idea of Prostitution*. Melbourne: Spinifex Press Pty Ltd, 2008.

KALTENBOR, Markus; KRAJEWSKI, Markus; KUHN, Heike. Introduction. In: KALTENBOR, Markus; KRAJEWSKI, Markus; KUHN, Heike. *Sustainable Development Goals and Human Rights*. Switzerland: Springer, 2020, p. 1-10.

KARA, Siddharth. *Sex Trafficking: Inside the Business of Modern Slavery*. New York: Columbia University Press, 2009.

KEMPADOO, Kamala. Revitalizando o imperialismo: campanhas contemporâneas contra o tráfico sexual e escravidão moderna. *Cadernos Pagu*, n. 47, P. 1-20, 2016. Disponível EM: <<https://www.scielo.br/j/cpa/a/jDxfPbdcfp7GKkdFRqQjM3g/>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

KEMPADOO, Kamala; SANGHERA, J.; PATTANAIK, B. (Ed.). *Tracking and prostitution reconsidered: new perspectives on migration, sex work, and human rights*. London: Routledge, 2015.

KEMPADOO, Kamala. Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres. *Cadernos Pagu*, n. 25, p. 55-78, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cpa/a/JpswpnsvLZfWZWFycvwyFPD/?lang=pt>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

KEMPADOO, Kamala. *Sexing the Caribbean: gender, race, and sexual labor*. New York: Routledge, 2004.

LAMMASNIEMI, Laura. International Legislation on White Slavery and Anti-trafficking in the Early Twentieth Century. In: WINTERDYK, John; JONES, Jackie. (Editors). *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, p. 67-78.

LANSINK, Annette. Human Rights Focus on Trafficked Women: An International Law and Feminist Perspective. *Agenda: Empowering Women for Gender Equity*, n. 70, p. 45–56, 2006. JSTOR, www.jstor.org/stable/4066725. Acesso em: 6 jul. 2020.

LATOURE, Bruno. *A fabricação do direito: um estudo de etnologia jurídica*. Tradução de Rachel Meneguello. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

LAZZARINO, Runa. Fixing the Disjuncture, Inverting the Drift: Decolonizing Human Trafficking and Modern Slavery. *Journal of Modern Slavery*, v. 5, n. 1, p. 1-31, 2019. Disponível em: <https://slavefreetoday.org/wp-content/uploads/2020/06/lazzarino_final.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.

LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima. *Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil (PESTRAF)*. Brasília: Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes, 2002. Disponível em: <<https://andi.org.br/documento/pesquisa-sobre-trafico-de-mulheres-criancas-e-adolescentes-para-fins-de-exploracao-sexual-comercial-no-brasil-pestraf/>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

LING, Bonny. Prostitution and Female Trafficking in China: Between Phenomena and Discourse. *China Perspectives*, v.113, n. 1-2, p. 65–74, 2018. Disponível em: www.jstor.org/stable/26531913. Acesso em: 6 jul. 2020.

MACKINNON, Catharine. *Butterfly Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2017.

MACKINNON, Catharine. *Women's Lives, Men's Laws*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2005.

MACKINNON, Catharine. Prostitution and Civil Rights. *Michigan Journal of Gender & Law*, v. 1, n. 1, p. 13-31, 1993. Disponível em: <<https://repository.law.umich.edu/mjgl/vol1/iss1/2/>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

MAI, Nick. “Embodied Cosmopolitanisms: the Subjective Mobility of Migrants Working in the Global Sex Industry”. *Gender, Place & Culture*, v. 20, n. 1, p. 107-124, 2013. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0966369X.2011.649350>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

MARTENS, Jens. The Role of Public and Private Actors and Means in Implementing the SDGs. In: KALTENBOR, Markus; KRAJEWSKI, Markus; KUHN, Heike. *Sustainable Development Goals and Human Rights*. Switzerland: Springer, 2020, p. 207-220.

MAYORGA, Cláudia. Cruzando fronteiras: prostituição e imigração. *Cadernos Pagu*, n. 37, p. 323-355, 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cpa/a/WkpkK4Yq5zKDrzYKwvnjvsC/>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

MAYORGA, Claudia. El tráfico de mujeres como problema: colonialismo y patriarcado. *Revista Electrónica de Psicología Política*, v. 7, n. 21, p. 74-102, 2009. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/repp/v7n21/v7n21a07.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

MCGARRY, Kathryn; FITZGERALD, Sharron. The politics of injustice: Sex-working women, feminism and criminalizing sex purchase in Ireland. *Criminology & Criminal Justice*, v. 19, n. 1, p. 62-79, 2019. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1748895817743285>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

MERRY, Sally Engle. *The Seduction of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence, and Sex Trafficking*. Chicago: The University of Chicago Press, 2016.

MESHKOVSKA, Biljana et al. Female Sex Trafficking: Conceptual Issues, Current Debates, and Future Directions, *The Journal of Sex Research*, v. 52, n. 4, p. 380-395, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00224499.2014.1002126>. Acesso em 30 de novembro de 2020.

MICHAU, Lori; HORN, Jessica; BANK, Amy; DUTT, Mallika; ZIMMERMAN, Cathy. Prevention of violence against women and girls: lessons from practice. *The Lancet*, [s.l.], v. 385, n. 9978, p. 1672-1684, 2015. Elsevier BV. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(14\)61797-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)61797-9/fulltext)>. Acesso em: 6 jul. 2020. [http://dx.doi.org/10.1016/s0140-6736\(14\)61797-9](http://dx.doi.org/10.1016/s0140-6736(14)61797-9)

MIDDLETON, Jennifer. From the Street Corner to the Digital World: How the Digital Age Impacts Sex Trafficking Detection and Data Collection. In: WINTERDYK, John; JONES, Jackie. (Editors). *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, p. 467-480.

MIDDLETON, Jennifer; MCDONALD, Amber. Creating Sanctuary: Trauma-Informed Change for Survivors of Sex Trafficking and Commercial Sexual Exploitation. In: WINTERDYK, John; JONES, Jackie. (Editors). *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, p. 583-600.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA; UNODC [UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME]. *Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas: Dados 2014 a 2016*. Brasília, Ministério da Justiça, 2017. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-de-dados.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

MJ [MINISTÉRIO DA JUSTIÇA]. *Indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos*. Brasília: MJ, 2005. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_233899/lang-pt/index.htm>. Acesso em: 6 jul. 2020.

MJSP [MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA]. *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: dados 2017 a 2020*. Brasília: MJSP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-nacional-trafico-de-pessoas_2017-2020.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.

MOHANTY, Chandra Talpade. “Under Western Eyes” Revisited: Feminist Solidarity through Anticapitalist Struggles. *Signs*, v. 28, n. 2, p. 499-535, 2003a. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/10.1086/342914>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

MOHANTY, Chandra Talpade. *Feminism without Borders: Decolonizing Theory, Practicing Solidarity*. Durham, North Carolina: Duke University Press, 2003b.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de et al. *Uma solução em busca de um problema: repensando o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11264>>. Acesso em: 3 out. 2022

MPF [MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL]. *Nota Técnica nº 01/2021/REL/SCI/PGR*. MPF, Procuradoria Geral da República: Brasília, 2021. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/PGR00267073.2021.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2022

MPF [MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL]. *Diálogos da Cidadania – Tráfico de Pessoas: conhecer para se proteger*. MPF, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão: Brasília, 2014. Disponível em: <<https://trt15.jus.br/sites/portal/files/roles/trabalho-escravo/Artigos/Cartilha%20MPF.%20Tr%C3%A1fico%20de%20Pessoas.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2022

MUNRO, Vanessa E. Stopping Traffic? A Comparative Study of Responses to the Trafficking in Women for Prostitution. *The British Journal of Criminology*, v. 46, n. 2, p. 318–333, 2006. Disponível em: www.jstor.org/stable/23639379. Acesso em: 3 out. 2022

NE, Foo Yen. Human Trafficking: In the Shadows of the Law. *S. Rajaratnam School of International Studies*, p. 1–10, 2018. Disponível em: www.jstor.org/stable/resrep26880. Acesso em: 3 out. 2022

NOYORI-CORBETT, Chie; MOXLEY, David; HERNANDEZ, Jessica. Organizational Configurations in the Provision of Social Services and Advocacy to Victims and Survivors. In: CLARK, Jennifer Bryson; POUCKI, Sasha. (Editors). *The Sage Handbook of Human Trafficking and Modern Day Slavery*. London: Sage Publications, 2019, p. 495-516.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Prostituição, Lenocínio e Tráfico de Pessoas: Aspectos Constitucionais e Penais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

NUSSBAUM, Martha Craven. Harassment and Capabilities: Discrimination and Liability in *Wetzel v Glen St. Andrew Living Community, LLC*. *The University of Chicago Law Review*, v. 87, p. 2437–2452, 2020. Disponível em: <<https://lawreview.uchicago.edu/publication/harassment-and-capabilities-discrimination-and-liability-wetzel-v-glen-st-andrew-living>>. Acesso em: 3 out. 2022

NUSSBAUM, Martha Craven. *The Cosmopolitan Tradition: A Noble but Flawed Ideal*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2019.

NUSSBAUM, Martha Craven. *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2011.

NUSSBAUM, Martha Craven. Creating Capabilities: The Human Development Approach and Its Implementation. *Hypatia*, v. 24, n. 3, p. 211–215, 2009. Disponível em: www.jstor.org/stable/20618174. Acesso em: 3 out. 2022

NUSSBAUM, Martha Craven. Toward a Globally Sensitive Patriotism. *Daedalus*, v. 137, n. 3, p. 78–93, 2008. Disponível em: <https://direct.mit.edu/daed/article/137/3/78/26765/Toward-a-globally-sensitive-patriotism>>. Acesso em: 3 out. 2022

NUSSBAUM, Martha Craven. *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2006.

NUSSBAUM, Martha Craven. Cultivating Humanity in Legal Education. *The University of Chicago Law Review*, v. 70, n. 1, p. 265–279, 2003. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol70/iss1/18/>>. Acesso em: 3 out. 2022

NUSSBAUM, Martha Craven. Capabilities and Social Justice. *International Studies Review*, v. 4, n. 2, p. 123–135, 2002a. Disponível em: www.jstor.org/stable/3186357. Acesso em: 3 out. 2022

NUSSBAUM, Martha Craven. Patriotism and Cosmopolitanism. In: NUSSBAUM, M. C. e NUSSBAUM, J. (Editors). *For Love of Country: Debating the Limits of Patriotism*. Boston: Beacon, 2002b, p.13-17, 131-144.

NUSSBAUM, Martha Craven. Duties of Justice, Duties of Material Aid: Cicero's Problematic Legacy. *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, v. 54, n. 3, p. 38–52, 2001. Disponível em: <https://www.amacad.org/news/duties-justice-duties-material-aid-ciceros-problematic-legacy>>. Acesso em: 3 out. 2022

NUSSBAUM, Martha C. The Future of Feminist Liberalism. *Proceedings and Addresses of the American Philosophical Association*, v. 74, n. 2, p. 47–79, 2000a. Disponível em: www.jstor.org/stable/3219683>. Acesso em: 3 out. 2022

NUSSBAUM, Martha Craven. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. New York: Cambridge University Press, 2000b.

NUSSBAUM, Martha C. Public Philosophy and International Feminism. *Ethics*, v. 108, n. 4, 1998a, p. 762–796. Disponível em: www.jstor.org/stable/10.1086/233851>. Acesso em: 3 out. 2022

NUSSBAUM, Martha Craven. “Whether From Reason Or Prejudice”: Taking Money For Bodily Services. *The Journal of Legal Studies*, v. 27, n. S2, p. 693–723, 1998b. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/468040>>. Acesso em: 3 out. 2022

NUSSBAUM, Martha Craven. Capabilities and Human Rights. *Fordham Law Review*, v. 66, p. 273-300, 1997. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol66/iss2/2/>>. Acesso em: 3 out. 2022

NUSSBAUM, Martha Craven. Feminism and internationalism. *Metaphilosophy*, v. 27, n. 1/2, p. 202–208, 1996. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/journal_articles/243/>. Acesso em: 3 out. 2022

ODERA, Josephine; MULUSA, Judy. SDGs, Gender Equality and Women's Empowerment: What Prospects for Delivery? In: KALTENBOR, Markus; KRAJEWSKI, Markus; KUHN, Heike. *Sustainable Development Goals and Human Rights*. Switzerland: Springer, 2020, p. 95-118.

ODS OBSERVATÓRIO. *Observatório de Políticas Públicas: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana*. Disponível em: <<https://www.odsobservatorio.com.br/>>. Acesso em: 3 out. 2022

OKIN, Susan Moller. Is multiculturalism bad for women? In: COHEN, J., Howard, Matthew e Nussbaum, M. C. (editors). *Is multiculturalism bad for women?* Susan Moller Okin with respondents. Princeton: Princeton University Press, 1999, p. 9-26.

PARLIAMENT OF THE UNITED KINGDOM. *Criminal Law Amendment Act 1885*. Disponível em: <<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1885/act/69/enacted/en/print>>. Acesso em: 3 out. 2022

PATI, Roza. Trafficking in Human beings: The Convergence of Criminal Law and Human Rights. In: CLARK, Jennifer Bryson; POUCKI, Sasha. (Editors). *The Sage Handbook of Human Trafficking and Modern Day Slavery*. London: Sage Publications, 2019, p. 278-297.

PETERSEN, Karen Lund. Trafficking in Women: The Danish Construction of Baltic Prostitution. *Cooperation and Conflict*, v. 36, n. 2, p. 213–238, 2001. Disponível em: www.jstor.org/stable/45084008. Acesso em: 3 out. 2022

PHILLIPS, Anne. *Our Bodies, Whose Property?* New Jersey: Princeton University Press, 2013.

PHUNG, Kam; CRANE, Andrew. The Business of Modern Slavery: Management and Organizational Perspectives. In: CLARK, Jennifer Bryson; POUCKI, Sasha. (Editors). *The Sage Handbook of Human Trafficking and Modern Day Slavery*. London: Sage Publications, 2019, p. 177-197.

PISCITELLI, Adriana. *Trânsitos: Brasileiras nos mercados transnacionais do sexo*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2013.

RAWLS, John. *Justice as Fairness: a Restatement*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2001.

RAWLS, John. *The Law of Peoples*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999.

RAWLS, John. *Political Liberalism*. Nova York: Columbia University Press, 1996.

RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971.

REPÓRTER BRASIL. *Guia para jornalistas com referências e informações sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas*. São Paulo: Repórter Brasil/UNODC: 2014. Disponível em: <<https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/trafico-de-pessoas-em-pauta-guia-para-jornalistas.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2022

RICHARDSON et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. rev. ampliada. São Paulo: Atlas, 2007

RICARD-GUAY, Alexandra; HANLEY, Jill. The Challenge of Addressing Both Forced Labor and Sexual Exploitation. In: WINTERDYK, John; JONES, Jackie. (Editors). *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, p. 287-302.

RODRIGUES, Thaís de Camargo. *Tráfico Internacional de Pessoas para Exploração Sexual*. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROSENDIZ, Rosalva; ESPINOZA, Lucas. The International Law Enforcement Community: Cooperative Efforts in Combating Human Trafficking. In: CLARK, Jennifer Bryson; POUCKI, Sasha. (Editors). *The Sage Handbook of Human Trafficking and Modern Day Slavery*. London: Sage Publications, 2019, p. 469-485.

RUDOLF, Beate. Freedom from Violence, Full Access to Resources, Equal Participation, and Empowerment: The Relevance of CEDAW for the Implementation of the SDGs. In: KALTENBOR, Markus; KRAJEWSKI, Markus; KUHN, Heike. *Sustainable Development Goals and Human Rights*. Switzerland: Springer, 2020, p. 73-94.

SAFFIOTI, Heleieth; ALMEIDA, Suely. *Violência de gênero: poder e impotência*. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição; DUARTE, Madalena. The Sexual Trafficking of Women: Representations of Illegality and Victimisation », *Revista Crítica de Ciências Sociais Annual Review* [Online], v.2, p. 167-191, 2010. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccsar/247>. Acesso em: 3 out. 2022

SARACHAGA-BARATO, Natalie. Forced Child and Arranged Marriage. In: WALKER, Lenore; GAVIRIA, Giselle; GOPAL, Kalyani. (Editors). *Handbook of Sex Trafficking: Feminist Transnational Perspectives*. Switzerland: Springer, 2018, p. 85-92.

SCARPA, Silvia. *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SCHEFFLER, Samuel. Conceptions of Cosmopolitanism. *Utilitas*, v. 11, n. 3, p. 255-276, 1999. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0953820800002508>>. Acesso em: 3 out. 2022

SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº 6.934/2013*. Congresso Nacional: Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1211485>. Acesso em: 3 out. 2022

SHELLEY, Louise. *Human Trafficking: A Global Perspective*. New York: Cambridge University Press, 2010.

SHARMA, Nandita. “Anti-Trafficking Rhetoric and the Making of a Global Apartheid”. *NWSA Journal*, v. 17, n. 3, p. 88-111, 2005. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/189422>>. Acesso em: 3 out. 2022

SHELLEY, Louise. Trafficking in Women: The Business Model Approach. *The Brown Journal of World Affairs*, v. 10, n. 1, p. 119–131, 2003. Disponível em: www.jstor.org/stable/24590598. Acesso em: 3 out. 2022

SIDUN, Nancy. *Traffickers: Who Are They?* In: WALKER, Lenore; GAVIRIA, Giselle; GOPAL, Kalyani. (Editors). *Handbook of Sex Trafficking: Feminist Transnational Perspectives*. Switzerland: Springer, 2018, p. 99-111.

SILVA, Ana Paula da; BLANCHETTE, Thaddeus Gregory. “On bullshit and the trafficking of women: moral entrepreneurs and the invention of trafficking of persons in Brazil”. *Dialectical Anthropology*, v. 36, p. 107-125, 2012. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10624-012-9268-8>>. Acesso em: 3 out. 2022

SILVA, Waldimeiry. *Regime Internacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: Avanços e desafios para a proteção dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SINGH, Divya. Piercing the veil on trafficking in women. *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, v. 37, n. 3, p. 340–363, 2004. Disponível em: www.jstor.org/stable/23252164. Acesso em: 3 out. 2022

SMITH, Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira. *Tráfico de Pessoas para Exploração Sexual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SPM [SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES]. *Norma Técnica para a Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios*. Secretaria de Políticas para as Mulheres, Presidência da República: Brasília, 2015. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/atencao_humanizada_pessoas_violencia_sexual_norma_tecnica.pdf>. Acesso em: 3 out. 2022

SNAS [SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL]. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. *ACESSUAS trabalho: orientações técnicas*. Programa Nacional de Promoção do Acesso do Mundo do Trabalho. Brasília, DF: MDSA, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2017/05/Caderno-OT-Acessuas.pdf>>. v

SNAS [SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL]. *O Sistema Único de Assistência Social no combate ao trabalho escravo e ao tráfico de pessoas*. Brasília, DF: MDSA, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2020. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2020/06/Combate_Trabalho_Escravo_01.06.pdf>. Acesso em: 3 out. 2022

SNJ [Secretaria Nacional de Justiça]. *Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas – v. 1: Conceito e Tipologias de Exploração*. Brasília, 2014a. Disponível em: <<https://www.asbrad.org.br/trafico-de-pessoas/cadernos-tematicos-sobre-trafico-de-pessoas-volume-1-conceito-e-tipologias-de-exploracao/>>. Acesso em: 3 out. 2022

SNJ [Secretaria Nacional de Justiça]. *Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas – v. 2: Migração e Tráfico de Pessoas*. Brasília, 2014b. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/cadernos-tematicos/caderno-2-template.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2022

SNJ [Secretaria Nacional de Justiça]. *Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas – v. 3: Mercado do Tráfico: quem são os atores que demandam?*. Brasília, 2014c. Disponível em: <<https://www.asbrad.org.br/trafico-de-pessoas/cadernos-tematicos-sobre-trafico-de-pessoas-volume-3-mercado-do-trafico-quem-sao-os-atores-que-demandam/>>. Acesso em: 3 out. 2022

SNJ [Secretaria Nacional de Justiça]. *Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas – v. 4: Tráfico Interno no Brasil*. Brasília, 2014d. Disponível em: <<https://www.asbrad.org.br/trafico-de-pessoas/cadernos-tematicos-sobre-trafico-de-pessoas-volume-4-trafico-interno-no-brasil/>>. Acesso em: 3 out. 2022

SNJ [Secretaria Nacional de Justiça]. *Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas – v. 5: Desafios para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília, 2014e. Disponível em: <<https://www.asbrad.org.br/trafico-de-pessoas/cadernos-tematicos-sobre-trafico-de-pessoas-volume-5-desafios-para-o-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas/>>. Acesso em: 3 out. 2022

SNJ [Secretaria Nacional de Justiça]. *Guia de Atuação no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2013a. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/guia_de_atuacao_no_enfrentamento_ao_trafico_de_pessoas_no_brasil.pdf>. Acesso em 3 de outubro de 2022

SNJ [Secretaria Nacional de Justiça]. *Guia de Formação de Formadores para a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2013b. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/guia_de_formacao_de_formadores_para_rede_de_etp_no_brasil.pdf>. Acesso em: 3 out. 2022

SNJ [Secretaria Nacional de Justiça]. *Guia de referência para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2012a. Disponível em: <<https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilhaguiareferencia.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2022

SNJ [Secretaria Nacional de Justiça]. *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011*. Brasília: SNJ, 2012b. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/relatorio-nacional-sobre-trafico-de-pessoas_dados-de-2005-a-2011.pdf>. Acesso em: 3 out. 2022

SNJ [SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA]. *Tráfico de Pessoas: uma Abordagem para os Direitos Humanos*. 1. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2013c. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_traficodepessoas_uma_abordagem_direitos_humanos.pdf>. Acesso em: 3 out. 2022

SNJ [Secretaria Nacional de Justiça]. *Relatório Final de Execução do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP)*. Brasília: SNJ, 2010. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/etprelatorioplanonacional.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2022

SODERLUND, Gretchen. *Sex trafficking, scandal, and the transformation of journalism, 1885-1917*. London: Chicago Press University, 2013.

SOUSA, Tatiana Raulino de. Tráfico de mulheres e exploração sexual: análise sobre o atendimento às vítimas. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 270-280, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802016000200270&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 out. 2022

STOYANOVA Vladislava. The Relationship between the Concept of Human Trafficking and the Concepts of Slavery, Servitude and Forced Labour. In: *Human Trafficking and Slavery Reconsidered: Conceptual Limits and States' Positive Obligations in European Law*. Cambridge: Cambridge University Press 2017, p. 292-318. Disponível em: doi:10.1017/9781316677070.007. Acesso em: 3 out. 2022

SWANSON, Jessica. Sexual liberation or violence against women? The debate on the legalization of prostitution and the relationship to human trafficking. *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal*, v. 19, n. 4, p. 592-639, 2016. Disponível em: www.jstor.org/stable/26417715. Acesso em: 3 out. 2022

TROUNSON, Justin; PFEIFER, Jeffrey. The Human Trafficking of Men: The Forgotten Few. In: WINTERDYK, John; JONES, Jackie. (Editors). *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, p. 541-556.

UNITED NATIONS. *International Agreement for the suppression of the "White Slave Traffic"*. Paris, 18 May 1904. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VII-8&chapter=7&clang=_en>. Acesso em: 3 out. 2022

UNITED NATIONS. *International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children Geneva, 30 September 1921*. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VII-3&chapter=7&clang=_en>. Acesso em: 3 out. 2022

UNITED NATIONS. *Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others. Lake Success, New York, 21 March 1950*. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1951/07/19510725%2010-37%20PM/Ch_VII_11_a_bp.pdf>. Acesso em: 3 out. 2022

UNITED NATIONS. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women New York, 18 December 1979*. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>>. Acesso em: 3 out. 2022

UNITED NATIONS. *World Conference on Human Rights – Vienna Declaration and Programme of Action Vienna, 1993*. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2022

UNITED NATIONS. *Report of the Fourth World Conference on Women*. Disponível em: <<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20E.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2022

UNITED NATIONS. *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf>. Acesso em: 3 out. 2022

UNITED NATIONS. *A/73/146*. Viena: United Nations, 2019. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/445/35/PDF/N1844535.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 3 out. 2022

UNITED NATIONS. *A/72/164*. Viena: United Nations, 2017. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/218/83/PDF/N1721883.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 3 out. 2022

UNITED NATIONS. *A/67/261*. Viena: United Nations, 2012. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/454/33/PDF/N1245433.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 3 out. 2022

UNITED NATIONS. *A/RES/64/178*. Viena: United Nations, 2010a. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/472/51/PDF/N0947251.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 3 out. 2022

UNITED NATIONS. *A/RES/65/288*. Viena: United Nations, 2010b. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/529/82/PDF/N1052982.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 3 out. 2022

UNITED NATIONS. *A/64/290*. Viena: United Nations, 2009. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/456/04/PDF/N0945604.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 3 out. 2022

UNHRC [UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL]. *A/HRC/47/34*. Viena: HRC, 2021. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/108/00/PDF/G2110800.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 3 out. 2022

UNHRC [UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL]. *A/HRC/44/45*. Viena: HRC, 2020. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/086/90/PDF/G2008690.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 3 out. 2022

UNHRC [UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL]. *A/HRC/41/46*. Viena: HRC, 2019. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/112/06/PDF/G1911206.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 3 out. 2022

UNHRC [UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL]. *A/HRC/17/31*. Viena: HRC, 2011. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31_AEV.pdf>. Acesso em: 3 out. 2022

UNODC [UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME]. *Global Report on Trafficking in Persons 2020*. Viena: UNODC, 2020. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf>. Acesso em: 3 out. 2022

UNODC [UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME]. *Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas*. Nações Unidas: Nova Iorque, 2018a. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf>. Acesso em 29 de junho de 2020.

UNODC [UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME]. *Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas – Perfil do País da América do Sul*. United Nations: New York, 2018b. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_TIP/Publicacoes/2018_GloTiP_South_America.pdf>. Acesso em: 3 out. 2022

UNODC [UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME]. *Global Report on Trafficking in Persons 2016*. Viena: UNODC, 2016. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf>. Acesso em: 3 out. 2022

UNODC [UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME]. *Issue Paper on Abuse of a Position of Vulnerability and Other Means within the Definition of Trafficking in Persons*. United Nations: New York, 2012. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/publications.html?ref=menu>>. Acesso em: 3 out. 2022

UNODC [UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME]. *Global Report on Trafficking in Persons 2009*. Viena: UNODC, 2009a. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip_2009.html>. Acesso em: 3 out. 2022

UNODC [UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME]. *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and The Protocols Thereto*. United Nations: New York, 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOC_ebook-e.pdf>. Acesso em: 3 out. 2022

USDD [UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE]. *Trafficking in Persons Report (TIP Report) 2015*. United States: USDD, 2015. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2015/index.htm>>. Acesso em: 3 out. 2022

USDD [UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE]. *Trafficking in Persons Report (TIP Report) 2009*. United States: USDD, 2009. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2009/index.htm>>. Acesso em: 3 out. 2022

USDD [UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE]. *Trafficking in Persons Report (TIP Report) 2007*. United States: USDD, 2007. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2007/index.htm>>. Acesso em: 3 out. 2022

USDD [UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE]. *Trafficking in Persons Report (TIP Report) 2005*. United States: USDD, 2005. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/documents/organization/47255.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2022

VAN DIJK, Jan. Measuring Trafficking in Persons Better: Problems and Prospects. In: WINTERDYK, John; JONES, Jackie. (Editors). *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, p. 1671-1688.

VAN DIJCK, Maarten. *Trafficking in Human Beings: a Literature Survey*. Tilburg, Netherlands: Tilburg University, 2005.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Público*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

VENSON, Anamaria Marcon; PEDRO, Joana Maria. Tráfico de pessoas: uma história do conceito. *Revista Brasileira de História*, v. 33, n. 65, p. 61-83, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 out. 2022

VENSON, Anamaria Marcon; PEDRO, Joana Maria. Discursos que instituem o tráfico de mulheres. *Tempo*, v. 17, n. 31, p. 207-230, 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/tem/a/tCJzRySDZJMX7zHBSbqNkBv/>>. Acesso em: 3 out. 2022

WADE, Marianne. Combating Trafficking in Human Beings: A Step on the Road to Global Justice?. In: WINTERDYK, John; JONES, Jackie. (Editors). *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, p. 1183-1204.

WALDRON, Jeremy. What is Cosmopolitan? *Journal of Political Philosophy*, v. 8, n. 2, p. 227-243, 2000. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9760.00100>>. Acesso em: 3 out. 2022

WALDRON, Jeremy. Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative. *University of Michigan Journal of Law Reform University*, v. 25, p. 751-793, 1992. Disponível em: <<https://repository.law.umich.edu/mjlr/vol25/iss3/6/>>. Acesso em: 3 out. 2022

WALKER, Lenore; GAVIRIA, Giselle. Transnational Feminism and Sex Trafficking. In: WALKER, Lenore; GAVIRIA, Giselle; GOPAL, Kalyani. (Editors). *Handbook of Sex Trafficking: Feminist Transnational Perspectives*. Switzerland: Springer, 2018, p. 9-14

WATSON, Joy; SILKSTONE, Christine. Human Trafficking as a Form of Gender-Based Violence: Protecting the Victim. *Agenda: Empowering Women for Gender Equity*, n. 70, p. 110–118, 2006. Disponível em: www.jstor.org/stable/4066741. Acesso em: 3 out. 2022

WEEKES, Anna. South African Anti-Trafficking Legislation: A Critique of Control over Women's Freedom of Movement and Sexuality. *Agenda: Empowering Women for Gender Equity*, n. 70, p. 29–37, 2006. Disponível em: www.jstor.org/stable/4066723. Acesso em: 3 out. 2022

WHITE, Madeline E.; SATYEN, Lata. Cross-cultural differences in intimate partner violence and depression: a systematic review. *Aggression and Violent Behavior*, [s.l.], v. 24, p. 120-130, set. 2015. Elsevier BV. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1359178915000671>>. Acesso em: 3 out. 2022

WYLLIE, Gillian. *The International Politics of Human Trafficking*. London: Palgrave Macmillan, 2016.

YOUNG, Iris Marion. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

YOUNG, Iris Marion. Reviewed Work: *Erotic Welfare: Sexual Theory and Politics in the Age of Epidemic* by Linda Singer. *Hypatia*, v. 8, n. 3, p. 184-193, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3810413>>. Acesso em: 3 out. 2022

YOUNG, Iris Marion. *Intersecting Voices: Dilemmas of Gender, Political Philosophy and Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

YOUNG Iris Marion. *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press, 2010.

YOUNG, Iris Marion. *Responsibility for Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

ZOBOLI, Elma Lourdes Campos Pavone; SCHVEITZER, Mariana Cabral. Nursing values as social practice: a qualitative meta-synthesis. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, v. 21, n. 3, p. 695-703, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-11692013000300007>>. Acesso em: 3 out. 2022

ZUQUETE, Jose Gonçalo Pais Estrela da Silveira; SOUZA, Edinilsa Ramos de; DESLANDES, Suely Ferreira. Concepções sobre o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual: um estudo com representantes institucionais no Brasil e em Portugal. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 32, n. 10, p. 1-11, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016001005003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 out. 2022