



## 5º Encontro Internacional de Política Social 12º Encontro Nacional de Política Social

Tema: "Restauração conservadora e novas resistências"  
Vitória (ES, Brasil), 5 a 8 de junho de 2017

---

Eixo: Classe social, gênero, raça, etnia e diversidade sexual.

### Estado, Políticas Públicas e Tráfico de Mulheres

Tatiana Raulino de Sousa<sup>1</sup>  
Patricia Cavalcante da Silva<sup>2</sup>

**Resumo:** A discussão das práticas de prevenção e enfrentamento ao tráfico de mulheres no Brasil exige um resgate sobre a elaboração e implementação das políticas públicas no contexto do Estado no atual estágio da sociabilidade capitalista. Nesse sentido, nos propomos a realizar uma breve reflexão sobre qual a centralidade do Estado ao mediar a racionalidade capitalista de organização das políticas públicas, a especificidade brasileira no desenvolvimento das políticas para as mulheres e a particularidade das ações voltadas para as mulheres em situação de tráfico de pessoas.

**Palavras-Chave:** Estado. Políticas Públicas. Tráfico de Mulheres.

### State, Public Policies and Trafficking in Women

**Abstract:** The discussion of the practices of prevention and coping with the trafficking of women in Brazil requires a rescue on the elaboration and implementation of public policies in the context of the State in the current stage of capitalist sociability. In this sense, we propose to make a brief reflection on the centrality of the State in mediating the capitalist rationality of the organization of public policies, the Brazilian specificity in the development of policies for women and the particularity of the actions directed at women in situations of trafficking of people.

**Keywords:** State. Public Policies. Traffic in Women.

### 1 Estado e tráfico de mulheres: introduzindo a discussão

Um dos desafios apontados para o enfrentamento ao tráfico de mulheres é a garantia de políticas públicas articuladas de forma transversal na promoção dos direitos dessas pessoas, a fim de lhes propiciar oportunidade de romper com o ciclo da pobreza e, conseqüente, vulnerabilidade ao tráfico de pessoas. Entender o lugar político da temática na pauta do governo e a importância das ações estruturantes de prevenção é um dos primeiros passos.

---

<sup>1</sup> Assistente social. Mestra em Serviço Social – UECE. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – UERJ. Professora do Curso de Serviço Social da UFCG. E-mail: <tatianaraulino@yahoo.com.br>.

<sup>2</sup> Assistente social. Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Serviço Social, Seguridade e Legislação Previdenciária pela Faculdade Ratio. E-mail: <p\_cavalsilva@yahoo.com.br>.

Propagandeadas para a opinião pública como regras da “boa administração”, sem consequências econômicas e sociais, as medidas de ajuste estrutural implantadas mundialmente adequavam-se, sobretudo, aos interesses dos países chamados desenvolvidos, devido à diminuição aos empecilhos a seus produtos e capital no mundo em “desenvolvimento”.

Conforme Laura Tavares Soares (2001), as chamadas Políticas de Ajuste Estrutural – como propostas e medidas econômicas, bem como estratégia político-institucional – partiam da concepção do neoliberalismo como uma proposta global para a sociedade, com políticas articuladas que não se restringiam à esfera econômica de implicações conjunturais e/ou transitórias, com consequências graves e permanentes.

No que se refere ao Brasil, é importante ressaltar que o país adotou “tardamente” (somente a partir da década de 1990) o receituário neoliberal das chamadas políticas de ajuste estrutural anunciadas para os países latino-americanos, africanos e asiáticos. O estágio em que nos encontramos frente a essas políticas talvez seja efeito das múltiplas consequências disso.

Nos anos 1990, o ajuste estrutural estava entre os principais objetivos políticos, com ênfase na reforma do Estado, particularmente a reforma administrativa. A grande questão era como reconstruir o Estado – como redefinir o novo Estado que aparecia em um mundo “globalizado”, sendo a diminuição dos gastos públicos a referência do processo transformador.

É de nosso conhecimento que as mulheres compõem a parcela mais pobre da população e, por conseguinte, são as maiores vítimas da precarização das políticas públicas propostas pelo Estado. Por essa razão, consideramos pertinente tratar de forma mais particular da relação do Estado na execução de algumas políticas sociais e sua relação com as condições de vida das mulheres. Ainda que não tenhamos a pretensão de fazer uma análise minuciosa do Estado e a sua relação ou impacto na vida das mulheres por meio das políticas públicas, posto que para isso seria necessário um estudo específico, aqui, nos propomos uma breve análise desses rebatimentos.

## **2 Estado, Capital e Tráfico de mulheres**

A grande contradição presente para o Estado capitalista é em relação à forma universalista a ser assumida por ele, como esfera de disputa por interesses particulares de

classe. Nesse ponto, Harvey (2012) avança na análise do movimento do capital, ao demonstrar os conflitos existentes intraclasses<sup>1</sup> os quais, no caso dos capitalistas, expressam-se claramente no processo de distribuição.

Essa e outras fragmentações geram potenciais disputas entre os capitalistas, cabendo ao próprio Estado a mediação desses conflitos através de mecanismos de regulação, pois “[...] o Estado e, especificamente o sistema legal, possuem papel importante na sustentação e na garantia da estabilidade desses relacionamentos básicos” (2012, p. 84). O Estado, portanto, tem, para Harvey, o papel de ser também árbitro dos interesses fracionários dentro da classe capitalista, de mediador de conflitos junto as/aos trabalhadoras/es e dos conflitos entre as classes, visando a garantir a reprodução social.

Compartimos da compreensão clássica de Engels, segundo a qual o Estado não é um poder de fora da sociedade, mas fruto das relações e contradições sociais e um estágio específico do desenvolvimento, sendo originado da contradição entre os interesses universais e os específicos de classe.

É, necessariamente, o reconhecimento de que essa sociedade se envolveu numa autocontradição insolúvel e está rachada em antagonismos inconciliáveis, incapazes de serem exorcizados. No entanto, para que esses antagonismos não destruam as classes com interesses econômicos conflitantes e a sociedade, um poder aparentemente situado acima da sociedade, tornou-se necessário para moderar o conflito e mantê-lo no limite da ‘ordem’ e esse poder nascido da sociedade, mas se colocando acima dela e progressivamente alienando-se dela é o Estado (ENGELS apud HARVEY, 1941, p.155).

Para assegurar a manutenção do poder, o Estado faz uso de suas “instituições legais, executivas, de participação e negociação política, de repressão e força militar”, gerando como resultado alianças de classe, estabelecidas a partir do aparelho estatal (HARVEY, 2012, p.152). Para amenizar conflitos, o Estado permite ainda “repactuação”, quer dizer, resolução temporária, parcial e pontual dessas crises sob a lógica do capital.

Com isso, podemos afirmar que, para tentar responder o agravamento da questão social e das novas indagações geradas pelos processos de reestruturação produtiva e fruto

---

<sup>1</sup> Para ele, a forma de distribuição do excedente produzido encontra-se na fragmentação entre as formas de capital, mediadas pelo próprio Estado, decompondo com a homogeneidade no âmbito da classe capitalista ao gerar novas formas (e interesses, com potenciais conflitos) de capital: o industrial, o financeiro, o arrendatário e o mercantil, por exemplo. (HARVEY, 2012, p. 85).

do complexo contexto de inserção subordinada do Brasil na economia globalizada, o Estado intervém com políticas públicas, tanto de infraestrutura quanto de serviços fundamentais à reprodução da mão de obra, de forma a assegurar a dinâmica do capital.

O papel dos investimentos em infraestruturas e serviços sociais, a partir do Estado e personificado em políticas públicas, sempre tem relação com a busca constante dos ajustes espaciais, fruto de concessões do capital ou de conquistas de trabalhadores organizados visando à ampliação da cidadania<sup>1</sup>.

As formas histórico-sociais que vêm tomando a questão social brasileira são marcadas por uma perversa lógica de desenvolvimento econômico e social desigual<sup>2</sup>, segregador e com nuances diferenciadas em nossa história. Em particular, o endividamento do Estado causado pelo modelo de crescimento nacional-desenvolvimentista, da época da ditadura, apresenta rupturas em relação ao modelo neoliberal de reorganização do papel do Estado.

A produção dos excedentes pautada na expropriação tem o agravamento da questão social acirrado, quando da entrada do neoliberalismo nas pautas de gestão. Além disso, os antagonismos de classe e as crises geram instabilidade para os fluxos de capital. Acentua-se a isso crescente restrição redistributiva e concentração sobre a reprodução ampliada da riqueza socialmente produzida aprofundam essas relações, pautadas na desigualdade socioeconômica e no alijamento dessa riqueza socialmente produzida.

Para tanto, ainda que o Estado não seja o único mediador das relações sociais, é preciso compreender como o Estado (capitalista), como protagonista na mediação dos conflitos e investidor em condições que organizam o espaço de modo a permitir que a

---

<sup>1</sup>No que se refere à referência do conceito de cidadania, Paoli e Telles (2000) exemplificam que, na luta pela redemocratização, um instrumento fundamental dos movimentos sociais “[...] foi a apropriação da noção de cidadania que torna operacional sua visão ampliada de democracia. As origens da atual noção redefinida de uma nova cidadania, podem ser parcialmente encontradas na experiência concreta dos movimentos sociais no final da década de 1970 e nos anos 80. Para os movimentos sociais urbanos, a percepção das carências sociais como direitos representou um passo crucial e um ponto de inflexão em sua luta” (PAOLI; TELLES, 2000, p. 83). Na definição de Coutinho (2000), que considera cidadania como “[...] a capacidade conquistada por alguns indivíduos ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto, historicamente determinada” (COUTINHO, 2000, p.50). Embora insuficiente para definir categoria tão dinâmica e constantemente em debate, consideramos esta uma das dimensões centrais para a definição do quanto uma política contribui na constituição de sujeitos políticos ativos.

<sup>2</sup>A concepção clássica de Marx (1998) sobre desenvolvimento desigual afirma que a contradição do desenvolvimento do modo de produção capitalista assenta-se sobre a desigualdade entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, entre expansão das forças produtivas e as relações sociais na formação capitalista (IAMAMOTO, 2008, p.129).

dinâmica do capital flua, o faz a partir de investimentos em políticas sociais, e como estas têm expressão e papel estratégico na construção de territórios férteis à reprodução do capital ou com capacidade de reinventar saídas parciais, porém permanentes às suas crises.

Embora as políticas públicas sejam, na dinâmica da acumulação capitalista, uma resposta parcial do capital à construção de condições para a reprodução de seus modos de vida, expressam também conquistas por melhorias na qualidade devida e uma melhor distribuição parcial na riqueza socialmente produzida, conferindo um caráter ambíguo às políticas públicas.

Assim, para uma compreensão quanto aos paradoxos das políticas públicas no modo de produção capitalista, Couto (2004) afirma que é preciso partir do binômio concessão ou conquista, uma vez que há uma diversidade de análises quanto às políticas públicas, considerando-as ora voltadas para a manutenção da força de trabalho e da acumulação capitalista, ora como “[...] um campo contraditório onde as demandas dos trabalhadores e sua disputa por ampliar direitos sociais ganham visibilidade, introduzindo a ideia de que elas se constituiriam numa conquista” (COUTO, 2004, p.60).

Oliveira (1998) considera que a estruturação da esfera pública, mesmo nos limites do Estado classista, nega à burguesia a propriedade do Estado e a sua dominação exclusiva. Ele permite, dentro dos limites das “incertezas previsíveis”, avanços sobre terrenos, antes santuários sagrados de outras classes ou interesses, à condição que isso se passe através de uma reestruturação da própria esfera pública, nunca de sua destruição.

Essa abordagem introduz a análise sobre o papel do fundo público como mecanismo estatal financiador dos investimentos em políticas públicas. A relação entre o financiamento das políticas públicas através de recursos oriundos da desaceleração do capital é uma das estratégias de enfrentamento parcial das crises endógenas pela dinâmica do capital e tem por base a permanente necessidade de enfrentamento das contradições geradas pela desigualdade fundante desse modo de produção – lidar com a conflituosa coexistência de excedentes de capital e de força de trabalho.

Harvey (2012) afirma que parte do capital desacelera para assegurar tempos de rotação mais acelerados para as partes restantes – é aqui que vinculamos a esse tempo da desaceleração o papel do fundo público como financiador das ações do Estado, sem visar, *a priori*, a acumulação. Ou seja, o fundo público, na dinâmica da acumulação, não é

variável produtora de valor, mas financia, parcialmente e em tempo próprio, as condições necessárias à acumulação.

Esse processo explicita-se no contexto da reestruturação produtiva e da reorientação das funções do Estado, visando a gerar competitividade. Sendo assim, “[...] é evidente a reorientação do fundo público para as demandas do empresariado, combinada à queda da receita engendrada pelo ciclo depressivo e à diminuição da taxa sobre o capital, que alimentam a crise fiscal” (BEHRING, 2008, p.63).

Nesse complicado processo, parte dessa desaceleração pode ser compreendida como os investimentos, através de políticas públicas sociais, materializadas tanto no que se refere às infraestruturas necessárias à reprodução da força de trabalho e à sociabilidade nesse modo de produção, quanto aos serviços e benefícios voltados às classes trabalhadoras, tenham estas o *status* e as formas que tiverem. Estes, por sua vez, contribuem para formatar os modos das/os trabalhadoras/es.

Destarte, é preciso compreender como o Estado (capitalista), como protagonista na mediação dos conflitos e investidor em condições que permitem que a dinâmica do capital flua, o faz a partir de investimentos em políticas sociais e como estas têm expressão e papel estratégico na construção de terrenos férteis à reprodução do capital ou com capacidade de reinventar saídas parciais, porém permanentes às suas crises.

O contexto político mundial pós-1980 caracteriza-se, ainda, pelo progressivo enfraquecimento do Estado-nação e o solapamento de seu poder, de suas funções e de seus direitos, mesmo dentro das suas fronteiras. As medidas do chamado “Consenso de Washington” – conjunto de regras que a partir de 1989 passou a ser difundido pelas instituições financeiras como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, entre outras instituições, como sinônimo de “boa gestão pública” – passaram a ser impostas aos países endividados do “Terceiro Mundo” como condição ao acesso a empréstimos internacionais. Dessa forma, o Estado nacional perdeu a soberania no interior de suas fronteiras, sendo obrigado a mudar sua intervenção social e econômica, com base em ditames externos.

A implementação dos ideários do Consenso de Washington teve como consequência para os países subdesenvolvidos a decaída dos padrões societários, reversão dos processos de socialização, adoção de políticas antiestatização e colonização da sociedade civil, mediante a atrofia do Estado, que, até então, tinha a intenção de articular

direitos sociais ante a quase inexistência de direitos civis e políticos. O ideário neoliberal proposto por Hayek e Friedman ganhou fôlego, definido como “[...] uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia [...]” (NETTO,1993), em contraposição aos ataques ao controverso Estado de bem-estar social.

A relação dos serviços sociais com os direitos e a própria construção da cidadania sempre ocorreu marcada pelo contexto, limites e possibilidades do lugar e da história. Assim sendo, a luta pelos direitos ocorreu historicamente dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação, referência importante quando tratamos de processos migratórios e tráfico de pessoas, e assim, “[...] as pessoas se tornavam cidadãos à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado” (CARVALHO, 2004, p.12).

A crise dos Estados-nação e a internacionalização do capital, fragilizando o poder dos Estados e imprimindo padrões de políticas similares aos países em desenvolvimento com vistas à garantia das condições de acumulação do capital no seu processo de internacionalização, “[...] recoloca em pauta o debate sobre o problema da cidadania, mesmo para países em que ele parecia estar razoavelmente resolvido” (CARVALHO, 2004, p.13).

Nesse sentido, percebemos também um processo crescente de cerceamento do direito de ir e vir das pessoas. Sob o discurso das políticas voltadas para os “cidadãos” dentro do território, mesmo tratando-se de um Estado-Nação enfraquecido, vimos aumentar empecilhos migratórios e restrições de fronteiras. Não por acaso, no âmbito da análise sobre o tráfico de pessoas, a discussão sobre migração e políticas migratórias tornam-se tão importantes. Situar a relação das políticas públicas para as mulheres com essa problemática, principalmente no que se refere aos limites do Estado no contexto da acumulação capitalista, é uma condição para melhor compreendermos as ações atualmente executadas.

Um parâmetro inicial para a avaliação do alcance das demandas para as mulheres pelos últimos governos foi a Plataforma de Política Feminista (PPF), aprovada em 2002,

na Conferência Nacional de Mulheres<sup>1</sup>, em Brasília, tendo em vista que essa Plataforma teve esse propósito de pautar as demandas e reivindicações das mulheres junto ao governo brasileiro. Além da PPF, consideramos também os dois Planos de Políticas para as Mulheres, elaborados no governo Lula, a respeito dos quais trataremos mais adiante.

A PPF foi elaborada fazendo uma forte crítica ao neoliberalismo e às políticas de ajustes estruturais, principalmente no que se refere aos impactos sobre a vida das mulheres. Em torno disso, reivindica:

[...] compromisso com a superação da injustiça e da desigualdade social em um projeto nacional autônomo, não subordinado e democrático, que vise garantir o atendimento às necessidades estabelecidas no marco dos direitos humanos universais e considere os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Entende-se como parte desses direitos a autodeterminação do povo brasileiro, os direitos reprodutivos e os direitos sexuais, na perspectiva da igualdade nas relações de gênero, “raça”/etnia e classe (PLATAFORMA FEMINISTA, 2002, p. 7).

Fundamentada nesse acordo, a Plataforma Feminista (2002) apresenta um amplo conjunto de demandas e desafios junto ao Estado e à sociedade brasileira, sobre as quais destacamos: a reforma fiscal; auditoria da dívida externa brasileira; a promoção de cultura de respeito à diversidade combatendo todas as formas de discriminação; a democratização os meios de comunicação; fortalecimento da autonomia dos movimentos sociais; garantia da laicidade; reforma agrária em condições de equidade de gênero e “raça”/etnia; garantia e ampliação dos direitos trabalhistas previstos na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e na Constituição, estendendo esses direitos a todas/os as/os trabalhadoras/es, dentre outras.

Analisando os governos petistas reconhecemos que merecem destaque algumas ações promoção dos direitos das mulheres, bem como outras ações e políticas afirmativas que resguardam direitos de populações e segmentos historicamente destituídos de direitos. Contudo, no cenário de crise e de embates políticos, “[...] a desigualdade de gênero não foi encarada como uma questão estrutural [...]” (AMB, 2011, p. 50), pelo contrário, percebemos um retrocesso aos direitos já socialmente reconhecidos como se propõe na reforma da previdência em curso.

---

<sup>1</sup>Acreditamos ser a PPF uma referência importante para termos como base de nossa análise, considerando que muitas das organizações de mulheres que participaram da conferência passaram a adotá-la como parâmetro para as suas reivindicações.

Para melhor elucidar essa questão, a AMB (2011, p. 50) fez referência aos impactos dos grandes projetos – construção de barragens e hidrelétricas; transposição do Rio São Francisco; construção de complexos turísticos; retomada da política de energia nuclear etc. – na vida das mulheres. Tais projetos, além dos problemas ambientais que geram, “[...] uma ameaça à autonomia econômica das mulheres”.

Isso acontece não só porque “[...] são massivamente orientados para a mão de obra masculina [...]”, mas, igualmente, porque acendem vários e sérios problemas ambientais, corroborando para inviabilizar fontes de trabalho para as mulheres no campo, nas florestas, entre as populações ribeirinhas e no litoral. Dos estragos provocados ao meio ambiente, enfatizamos a poluição de rios, lagos e terras, que impossibilita a pequena agricultura e a pesca artesanal – atividades que são voltadas para o auto sustento e que, em geral, são efetivadas pelas mulheres.

Afora a seriedade desse impacto para a autonomia econômica das mulheres, as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>1</sup> ainda têm acentuado uma outra grande problemática para a vida das mulheres, pois, “[...] em torno dos canteiros de obras cresce a violência e a exploração sexual [...]”, que tem se apresentado uma opção de sobrevivência diante da precarização das condições de vida (AMB, 2011, p. 50).

Das grandes obras, portanto, tem sobrado para as mulheres:

[...] a falência das possibilidades de trabalho, a prostituição, a privatização da água, a concentração de terras nas mãos de poucos, a sobrevivência mediante programas emergenciais de transferência de renda que mantêm as mulheres dependentes da assistência social ao invés de abrir caminhos para a sua autonomia econômica (AMB, 2011, p. 68).

Considerando essa avaliação, podemos ponderar que os governos de Lula e Dilma Rousseff não incorporaram/consideraram a perspectiva das relações sociais de gênero para o planejamento e execução desses grandes projetos, visto que, com eles, em vez de melhorar as condições de vida das mulheres, observamos o seu adensamento. Essa maneira de fazer política, por conseguinte, coopera para o fortalecimento do patriarcado nas relações da nossa sociedade, uma vez que as mulheres estão postergadas diante das

---

<sup>1</sup> O PAC, segundo Behring (2010, p. 164), “[...]retira recursos da seguridade por meio da renúncia fiscal, para setores como a TV digital [...]. Assim teremos crescimento financiado pela seguridade, crescimento sem redistribuição, crescer sem dividir”.

prioridades dos grandes grupos econômicos, dirigidos por homens. Elas ficam até mesmo mais expostas às piores expressões da persistência do poder patriarcal: a violência, a exploração sexual e o tráfico de mulheres.

Ponderamos, também, que houve equívocos em ações e políticas governamentais, notadamente, por tratarem as mulheres como “[...] clientes [...]” ou “[...] mãe beneficiária-passiva da ação do Estado” (AMB, 2011, p. 22). Em outros termos, com esse formato de política, o Estado não partiu da concepção da mulher como sujeito de direito.

Desse caldo de contradições, durante os dois governos Lula e o governo de Dilma, “[...] a gestão pública conviveu com diferentes formas de relação do Estado com as mulheres, gerando espaços contraditórios entre as velhas e novas formas de conferir lugar às mulheres na política pública” (2011, p. 22).

Assim sendo, em que pese às conquistas alcançadas, a precarização das políticas públicas para as mulheres ainda é fato concreto no País, e a ausência de investimento público para reverter essa situação continua como um desafio a ser suplantado. Portanto, encontramos-nos longe de impetrar a universalização dos direitos das mulheres e a pauta de reivindicações da Plataforma Feminista segue, mais do que atual, necessária.

Ainda na perspectiva de análise das políticas com ênfase nas mulheres, consideramos importante perceber como se deu a participação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres – SPM/PR, vinculada durante os governos petistas à Presidência da República. Para isso, buscamos informações nos diversos documentos que a referida secretaria dispôs para tratar de sua inserção na Política e no Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, entre eles o documento *Tráfico de Mulheres: Política Nacional de Enfrentamento* (BRASIL, 2011).

Nesse documento, a SPM/PR tratou sobre como se deu a sua contribuição para a elaboração de conceitos, diretrizes, normas e definições das ações e estratégias de gestão e monitoramento relativas ao Tráfico de Mulheres desde sua criação. Com isso, tratou dos debates com as autoridades de organizações internacionais no tema e sobre sua participação na elaboração da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Ainda nessa publicação, a SPM/PR apresentou as principais discussões e conceitos referentes à temática do tráfico de mulheres com as quais trabalhava e referenciava as suas ações. Para tanto, o documento se propôs a abordar o contexto do

tráfico de mulheres no Brasil, retratando suas especificidades, origens, motivação, perfil, impactos, dificuldades e interfaces.

Além disso, por meio do documento, a SPM/PR apresentou sinteticamente a legislação nacional e internacional vigentes no Brasil e os conceitos com que trabalhava a migração feminina e a prostituição e suas relações com o trabalho e o tráfico de mulheres; os entendimentos e preceitos da gestão no tocante à prevenção, à repressão ao tráfico de mulheres e à responsabilização de seus/suas autores/as, bem como quanto ao atendimento às mulheres em situação de tráfico de pessoas. Por fim, ainda nesse documento, a instituição fez um balanço das ações realizadas e em execução para o enfrentamento do tráfico de mulheres pela Secretaria de Política para as Mulheres – SPM/PR no âmbito do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, apresentando um panorama das ações realizadas junto a essa problemática.

### **3 Considerações Finais**

Nossa compreensão parte do princípio de que é possível ao Estado incidir sobre a desigualdade entre homens e mulheres, ainda que de maneira limitada. A definição de um programa de ação, portanto, parte de uma avaliação de que um governo que busca a construção de uma sociedade democrática deverá orientar sua ação na construção de políticas eficazes para a reversão do quadro de desigualdade.

Nesse sentido, consideramos que a capacidade de ação de uma estrutura cuja natureza é primordialmente de articulação de propostas e de elaboração e sugestão de diretrizes nas diversas áreas, e de implementação conjunta de projetos e programas, como é o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres, sem dúvida depende da existência de uma vontade política do governo.

A legitimidade e eficácia da articulação dependem, sem dúvida, de vários outros fatores. A efetiva existência de dotação orçamentária permite implantar e compartilhar projetos e programas, facilitando os encaminhamentos entre organismos, sempre mais difícil quando se entra em uma negociação apenas com as “boas ideias”.

Do ponto de vista do resultado da ação, é fundamental orientar-se para o desenvolvimento de políticas concretas dirigidas às mulheres. Frente aos limites de um organismo frágil, como é o caso da Secretaria de Política para as Mulheres, é quase

tentador sucumbir a uma lógica caracterizada por projetos exemplares ou ser arrastada pela sobreposição de uma agenda de eventos, debates, seminários etc. Combinar qualidade e universalidade dos serviços é o desafio fundamental dentro da perspectiva de efetivação dos direitos sociais a partir da ação pública, de garantia de direitos e serviços para o conjunto da população, enfrentando a lógica privatista reforçada nos últimos anos.

A fragmentação das políticas se dá também pela forma de organização da máquina pública, que dificulta sobremaneira as políticas que dependem de uma perspectiva de integração entre diversas áreas. Um exemplo importante é a política de combate à violência contra as mulheres, área mais tradicionalmente identificada como de responsabilidade da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres SPM, mas que sofre com grande problema de orçamento e descontinuidade.

Ao apontar que a presença de uma perspectiva de gênero na prática predominante de formulação e planejamento das políticas nos organismos do poder público continua sendo extremamente pontual e superficial, Caroline Moser (1998) insiste na importância da clareza entre três etapas do planejamento da atuação: a formulação da política; o planejamento propriamente da ação; e a organização para a implementação que exige o detalhamento da ação administrativa.

Embora possa parecer simplista, é o encadeamento coerente desses aspectos que permite construir uma dinâmica própria dentro da máquina pública – em particular para os organismos de políticas para as mulheres, que constituem uma nova institucionalidade dentro do Estado ainda carente de legitimidade efetiva, e que atuam dentro de uma disjuntiva importante: ao mesmo tempo em que necessitam ser eficientes e mostrar sua ação, o resultado de seu trabalho depende da ação de outras estruturas dentro do Estado.

O sucesso da ação depende, por isso, de um esforço importante na articulação política. Como menciona Virgínia Guzmán, em geral, há total “[...] ausência de mecanismos imperativos que deem um caráter de obrigatoriedade à coordenação e aos acordos que dela derivam” (2000, p. 81).

Mesmo considerando a importância da criação de espaços de articulação e responsabilização para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, em se tratando das políticas para as mulheres, ainda é necessário avaliar como de fato tem se dado a execução dessas ações dentro do conjunto das ações do Estado e qual a capilaridade das políticas e do

debate sobre a perspectiva das relações sociais de gênero no âmbito da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

## Referências

AMB. **Articulando a luta feminista por políticas públicas**: desafios para a ação do movimento na implementação das políticas. Brasília: CFEMEA, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. **O Brasil em Contra-Reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais”. In: BEHRING, Elaine; ALMEIDA, Maria Helena Tenório (Orgs.). **Trabalho e Seguridade Social**: percursos e dilemas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. **Tráfico de mulheres**: política nacional de enfrentamento. Brasília (DF): SPM/PR, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre a democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

GUZMÁN, Virgínia. A equidade de gênero como tema de debate e de políticas públicas. In: FARIA, Nalu; SILVEIRA, Maria Lúcia; NOBRE, Míriam (Orgs.). **Gênero nas políticas públicas**. São Paulo: SOF, 2000. p.63-86. (Cadernos Sempre Viva).

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortes, 2007.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro 1, vol. 02. O processo de produção do Capital. Tomo I. SP: Nova Cultural, 1988.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política: Livro 2, vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

NETTO, José Paulo. **Crise do capitalismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993. (Coleção Questões da nossa época).

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

PAOLI, Maria C.; TELLES, Vera. Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: Humanitas; UFMG. 2000.

Plataforma Feminista. Brasília (DF), 2002. Disponível em:  
<[http://ftp.medicina.ufmg.br/dmps/nems/arquivos/plataforma\\_feminista.pdf](http://ftp.medicina.ufmg.br/dmps/nems/arquivos/plataforma_feminista.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001. (Coleção A outra margem: CLACSO/LPP).