

---

# GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS NO MERCOSUL: UM DEBATE EM CONSTRUÇÃO<sup>1</sup>

## GENDER AND MIGRATORY PUBLIC POLICIES IN MERCOSUR: A DEBATE UNDER CONSTRUCTION

---

DOI: 10.5380/cg.v10i3.83624

**Fabiane Cristina Silva Mesquita<sup>2</sup>**

**Raquel Rangel Meireles de Guimarães<sup>3</sup>**

### Resumo

O artigo analisou o processo institucional e normativo das políticas públicas migratórias no Mercosul. O foco de análise é a dimensão do gênero, tendo em vista o estado multifacetado das políticas públicas migratórias, devido à pluridimensionalidade do tema. Trata-se de uma análise exploratória das últimas três décadas do bloco regional. Em síntese, evidenciou-se um descompasso entre a retórica e a ação, apesar dos avanços das ações e das políticas implementadas, revelando dessa maneira inúmeros desafios para as políticas públicas com enfoque de gênero. As evidências preliminares sugerem que os Países Membros do Mercosul violam os direitos das mulheres e meninas em geral, dado aos altos índices da violência baseada em gênero, sobretudo das mulheres pretas, indígenas, migrantes idosos (as), população LGBTIQA+, pessoas transexuais, travestis migrantes, refugiadas e solicitantes de refúgio, em função destas últimas não contarem com uma legislação migratória específica, ou seja, é um debate necessário e importante, sobretudo no contexto da pandemia, em função da construção de novas desigualdades que impacta de maneira direta as pessoas em situação de deslocamento, sobretudo as mulheres e meninas 'migrantes'.

Palavras-Chave: Mercosul; Gênero; Políticas Públicas; Migração Internacional; Políticas Públicas Migratórias.

### Abstract

The article analyzed the institutional and normative process of migration public policies in Mercosur. The focus of analysis is the gender dimension, in view of the multifaceted state of migratory public policies, due to the pluridimensionality of the theme. This is an exploratory analysis of the last three decades of the regional bloc. In summary, a gap between rhetoric and action was evidenced, despite the advances in actions and policies implemented, thus revealing numerous challenges for public policies with a gender focus. Preliminary evidence suggests that Mercosur member countries violate the rights of women and girls in general, given the high rates of gender-based violence, especially black women, indigenous women, elderly migrants, the LGBTIQA+ population, transgender people, migrant transvestites, refugees and refugee applicants. In other words, it is a necessary and important debate, especially in the context of the pandemic, due to the construction of new inequalities that directly impact people in displacement situations, especially women and girls 'migrants'.

Keywords: Mercosur; Gender; Public Policies; International Migration; Migration public policies.

---

<sup>1</sup> Este artigo está licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution \(CC BY 4.0\)](#), sendo permitido o compartilhamento com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista.

<sup>2</sup> Mestra e Doutoranda em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bolsista CAPES. Contato: [mesquitafcs@gmail.com](mailto:mesquitafcs@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0297-4648>.

<sup>3</sup> Professora no Departamento de Economia e no Programa em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Contato: [raquel.guimaraes@ufpr.br](mailto:raquel.guimaraes@ufpr.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1754-9238>.

## 1. INTRODUÇÃO

Questões relacionadas à perspectiva de gênero, historicamente, têm influenciado o debate teórico e orientado a prática de ações e políticas públicas, na busca por aspirações de mudanças favoráveis social e economicamente. Como bem observa Pizarro (2000), ainda que a discussão não seja ‘*novedosa*’, o que a torna distinta, especialmente nas últimas três décadas, é a renovada atenção por parte do governo, da sociedade civil, das organizações não governamentais, das organizações internacionais e dos coletivos das pessoas migrantes e refugiadas. Ainda de acordo com o autor, coexistem novas visões, percepções e um legado teórico que adota novas perguntas e busca respostas em uma realidade em fase de construção (PIZARRO, 2000), requerendo novas reflexões sobre a atual conjuntura que nos cerca, sobretudo após a imobilidade migratória, devido ao fechamento das fronteiras terrestres, marítimas e fluviais. Torna-se, dessa maneira, o contexto ainda mais complexo, dado ao paradoxo regional da proteção das pessoas migrantes, principalmente das mulheres e meninas (CEPAL, 2020, ONU MUJERES, 2021).

O artigo tem como objetivo apresentar uma breve análise exploratória acerca das políticas públicas com enfoque de gênero no Mercosul e sua interface com a migração internacional. Analisar essa temática é relevante em função de a região ser considerada um corredor migratório, extremamente feminizado, dado ao fluxo migratório das mulheres desde a década de 1960 (ELTON, 1978; PIZARRO, 2002). Esta informação é importante, para compreendermos como o gênero intervém como categoria estruturante nas políticas públicas, especificamente as migratórias (MESQUITA, GUIMARÃES, BARBIERI, ASSUMPÇÃO, 2021), sobretudo após o contexto da pandemia.

Um dos aspectos a ser considerado na migração internacional é a perspectiva de gênero, compreendido aqui como uma “construção social, cultural e histórica que, baseada no sexo das pessoas, atribui de forma diferenciada um conjunto de funções, determinações e características econômicas, sociais, jurídicas, políticas, psicológicas e culturais” (MEJÍA, 2021, p.27), configurando relações distintas de poder entre homens e mulheres na migração internacional (CEPAL, 2019).

O gênero é compreendido neste artigo, como uma “construção social, cultural e histórica que, baseada no sexo das pessoas atribui de forma diferenciada um conjunto de funções, determinações e características econômicas, sociais, jurídicas, políticas, psicológicas e culturais” (ROJAS, 2021 p. 27), configurando relações distintas de poder entre homens e mulheres, entretanto, suscetível de ser transformada (BUTLER, 1999).

Ao observarmos os diferenciais na migração internacional, tal como evidenciadas na literatura científica (MONLEÓN, 2019) e por organizações internacionais, a exemplo da CEPAL (2019), são resultado de que nem todos os movimentos migratórios ocorrem em circunstâncias favoráveis ou afetam as pessoas da mesma forma. Ou seja, alguns segmentos da população

enfrentam frequentemente um *continuum* de desigualdade ao longo da jornada migratória, e, especialmente como se argumenta aqui, as mulheres e meninas (CEPAL, 2020, ONU, 2020).

O artigo encontra-se estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção aborda brevemente o processo evolutivo institucional, político e normativo da inserção do gênero no Mercosul. A segunda seção apresenta as principais políticas públicas com enfoque de gênero. A terceira seção discorre acerca das desigualdades de gênero e a interface com a migração internacional no Mercosul. Por fim, esta análise faz uma reflexão acerca das desigualdades de gênero, devido ao estado multifacetado das políticas públicas migratórias, apesar do avanço da legislação migratória no bloco regional, nas últimas três décadas.

## **2. A INSERÇÃO NORMATIVA E INSTITUCIONAL DO GÊNERO NO MERCOSUL: BREVES CONSIDERAÇÕES**

A gênese normativa da livre circulação de pessoas inaugurou-se com o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Membro do Mercosul, Bolívia e Chile, aderido também, pela Colômbia, Equador e o Peru, no ano de 2002. Desse modo, institucionalizaram-se alguns direitos, tais como o acesso à residência regular, temporal e permanente, dentre outros direitos relacionados ao trabalho, à saúde e à educação no âmbito regional (MERCOSUL, 2002).

Além do Acordo, ressalta-se que nas últimas três décadas, implementou-se um conjunto de instrumentos normativos e institucionais pertinentes à matéria, além da criação de foros de discussão e de concertação política. Dentre os espaços fundados tem-se o Fórum de Migração Especializada do Mercosul e Estados Membros (FEM). O Fórum foi criado no ano de 2003, com o objetivo de consolidar o processo de integração migratória com ênfase nos direitos humanos (FEM, 2021). Feitas essas breves considerações, passa-se à análise normativa e institucional das políticas públicas com enfoque de gênero no Mercosul.

Em síntese, quando se fala da introdução do gênero nas políticas públicas, cabe reiterar que o ponto de partida acerca dessa discussão, remete-nos com uma maior ênfase, a IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulheres, realizada na cidade de Pequim (1995).

A Conferência inaugurou, institucionalizou, inovou e inseriu na agenda internacional e regional percepções acerca do empoderamento, além do enfoque da transversalidade de gênero (VIOTTI, 1995). Outro fator importante ponderado pela autora foi “a inovação do tema que passou a ser considerado sob a ótica dos direitos humanos e não como um fator decorrente de problemas econômicos e sociais a serem superados” (VIOTTI, 1995, p. 149). Cabe destacar que, desde a realização da referida Conferência, os Estados passaram a reestruturar suas políticas públicas orientadas pelo compromisso com a igualdade de gênero (ONU, 1995, MARCONDES, FARAH, 2020).

Em grandes linhas, desde meados do final dos anos 1990, o estabelecimento do marco normativo de gênero no Mercosul encontra-se amparado em uma série de instrumentos do direito internacional. No campo dos instrumentos internacionais e regionais, podem ser citados:

A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979), em vigor desde o ano de 1981, a Declaração e Plataforma de Ação de Beijing (1995), o Programa de Ação da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (1994), a Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas (2001), a Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994), Consenso do México (2004), Consenso de Quito (2007), Consenso de Brasília (2010), Consenso de Santo Domingo (2013), Consenso de Montevideu sobre a População e Desenvolvimento (2013). Além dos instrumentos citados, têm-se o Convênio 111 sobre a discriminação no emprego e na ocupação, da Organização Internacional do Trabalho (MERCOSUL, 2014:5), e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, com uma ênfase maior no Objetivo nº 5, cuja meta é: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas em toda parte, segundo dados do Informe “Implementación de la agenda 2030 en los Países del Mercosur” (MERCOSUL, 2016).

Tendo em vista os instrumentos internacionais e regionais supracitados, bem como o objetivo desta análise, merece referência o Plano Estratégico de Ação (PEAS) implementado no ano de 2011, com o propósito de consolidar a dimensão social do bloco regional. O PEAS apresenta indicações e objetivos específicos para implementação de políticas públicas na região (ISM, 2012), sendo uma das diretrizes a garantia dos direitos humanos, da assistência humanitária e da igualdade étnica, racial e de gênero.

Destaca-se também a implementação do Pacto Mundial para as Migrações Segura, Ordenada e Regular, em vigor desde 2018. Lembrando que dentre os Estados Membros do Mercosul, o Brasil se retirou do Pacto, em janeiro de 2019. O Pacto Mundial tem como sujeitos de direitos as pessoas migrantes e propõe uma estrutura cooperativa para abordar a migração em todas as suas dimensões. O Pacto se baseia na Agenda 2030, no qual se reconhece que a migração é uma realidade pluridimensional de grande pertinência para o desenvolvimento sustentável dos países de origem, trânsito e destino, exigindo respostas coerentes e integrais (ONU, 2018), sobretudo no que diz respeito à perspectiva de gênero.

O Pacto Global garante que os direitos humanos de mulheres, homens, meninas e meninos sejam respeitados em todos os estágios da migração, que suas necessidades específicas sejam compreendidas e adequadamente atendidas, e que eles sejam capacitados como agentes de mudança. É sensível às questões de gênero e promove a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas, reconhecendo sua independência, agência e liderança, para que as mulheres migrantes não sejam vistas mediante o prisma da vitimização (ONU, 2018:39)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Original: “El Pacto Mundial garantiza que los derechos humanos de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños se respeten en todas las etapas de la migración, que se entiendan y aborden adecuadamente sus necesidades específicas, y que estén empoderados como agentes de cambio. Es sensible al género y promueve la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, reconociendo su independencia,

Como visto, nas últimas três décadas, coexistem inúmeros instrumentos internacionais, regionais e nacionais, visando uma maior concretude em prol do avanço da perspectiva de gênero na região. Assim, apresentado, ainda que brevemente, o processo institucional do gênero no Mercosul, passa-se à análise da implementação das políticas públicas migratórias.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS COM ENFOQUE DE GÊNERO NO MERCOSUL: BREVES CONSIDERAÇÕES

Analisar o processo de formulação e implementação de políticas públicas migratórias, com enfoque de gênero no Mercosul, se faz necessário, antes de qualquer outra reflexão, apresentar alguns aspectos qualitativos e quantitativos acerca da migração internacional. Estudos apontam que as mulheres foram pioneiras nos fluxos migratórios internacionais desde o século XIX na região (ASSIS, 2007, DONATO, GABACCIA, 2016). Nas palavras de Pizarro (2003, p.19), “de fato, em escala global, as mulheres tiveram uma importante gravitação na migração internacional, registrando um constante aumento relativo desde 1960, embora ainda não fossem a maioria”<sup>5</sup>.

Dados da CEPAL (2014) sugerem que até meados da década de 1960 a população migrante era conformada por 44% de mulheres. Já para a Organização Internacional para as Migrações, as mulheres deslocam-se de forma mais autônoma, independentemente da posição que têm na sua família ou autoridade masculina (OIM, 2009). No entanto, o *Portal de Datos Mundiales Sobre La Migración* (2021) aponta que nos últimos sessenta anos a proporção de mulheres migrantes não vem apresentando mudanças significativas. Apesar dessa afirmação, é evidente a participação das mulheres na migração internacional, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos (DAES ONU, 2020).

Em termos quantitativos, dos aproximadamente 280,6 milhões de migrantes internacionais na escala mundial, 48,1% eram mulheres. No que diz respeito à escala geográfica, 48,2% das migrantes internacionais estão estabelecidas na América do Norte, 58,2% na Ásia, 48,4% estão na Europa, 52,9% na África, 50,5% na América Latina e o Caribe, 49,5% e 48,2% na Oceania (DAES, 2021). Em termos qualitativos, a maior parte dos estudos sugerem que a feminização da migração internacional tem sido um processo de baixa intensidade. O crescente interesse pelo gênero como categoria analítica foi determinante para a inserção da feminização do discurso no campo de estudos migratórios (ONU DAES, 2020).

---

agencia y liderazgo, para que las mujeres migrantes no sean vistas a través del prisma de la victimización” (ONU, 2018:39).

<sup>5</sup> “Efectivamente, en la escala mundial, las mujeres han tenido una gravitación importante en la migración internacional registrando un aumento relativo en constante desde 1960, a pesar de que todavía no eran mayoría”.

Nessa linha de raciocínio, Casas e Garson (2005) enfatizam que: “a ênfase na produção científica, com o objetivo de tornar as mulheres imigrantes visíveis e justificar seu papel como atores econômicos e sociais, levou a que o fenômeno fosse percebido” (CASAS, GARSON, 2005, p. 16)<sup>6</sup>.

A evolução da discussão qualitativa revela-nos também que desde os anos 1960, o campo de estudos migratórios ampliou-se e desenvolveu-se em dois sentidos importantes. Em primeiro lugar, o debate vem alterando sua perspectiva analítica, antes prevalecente na lógica economicista da migração masculina - contexto no qual a agência das mulheres como sujeitos na migração internacional foi, em geral, reduzida ao mero papel de acompanhantes (ASSIS, 2007, PIZARRO, 2000, DONATO, GABACCIA, 2016). Em segundo lugar, a inserção da perspectiva de gênero enquanto categoria analítica nos remete à década de 1980 devido às lacunas teóricas, metodológicas e empíricas na área (SASKEN, 2003).

Outro fator importante averiguado na época indicada foi a mudança na participação das mulheres nos processos migratórios, denominada como feminização da migração (SASKEN, 2003). A terminologia deve-se à dinâmica socioeconômica no âmbito mundial, contexto no qual propiciou uma maior independência para as mulheres migrantes, dado a uma maior participação no mercado de trabalho (VALENCIA, 2016). Desde então, a presença feminina é percebida em todos os tipos de migração e em todas as regiões, a exemplo da região sul-americana, em especial na migração intrarregional (PIZARRO, 2002).

Reiterando, no que diz respeito aos fluxos migratórios na América Latina, quando abordado à luz da mobilidade feminina, destaca-se que as mulheres sempre estiveram presentes. Segundo Gregório (2004), “*la migración internacional Suramericana tiene rostro de mujer*”. Cabe lembrar que a feminização migratória abarca uma série de reflexões devido à pluralidade e à complexidade do tema, no qual interseccionam-se diferentes sociedades, culturas, territórios e pessoas (ONU, 2021), dado a globalização do processo migratório.

Nessa linha de raciocínio, Villamar e Granja (2017) enfatizam que a migração internacional está cada vez mais heterogênea, sobretudo as características, potencialidades e os desafios, gerando, dessa maneira, uma progressiva politização do fenômeno. Segundo as autoras, tanto a politização quanto a heterogeneidade deste processo, resultaram na multiplicação de atores, de instituições e de ações. Ponderando as peculiaridades e complexidade deste fenômeno social, cabe salientar que os Estados Membros do Mercosul, podem ser considerados como um exemplo, no que se atém a implementação de distintas normativas em prol da migração internacional. Importa salientar que a agenda inaugural de instrumentos normativos acerca da mobilidade humana vem sendo instituída e ampliada gradativamente, nas últimas três décadas (BELTRAND, 2018).

---

<sup>6</sup> “*El énfasis en la producción científica, para sacar de la invisibilidad a las mujeres inmigrantes y reivindicar su rol como actrices económicas y sociales, ha hecho que el fenómeno se pueda llegar a percibir como más acentuado de lo que realmente muestran los datos*”.



Como descrito anteriormente, desde meados do final dos anos 1990, o debate acerca das desigualdades de gênero passou a ser considerado no Mercosul. O bloco vem elaborando, implementando e articulando políticas públicas com perspectivas de gênero, além da criação de instâncias voltadas para esse campo. Dentre as instâncias, encontra-se a Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul (RMAAM). A RMAAM foi criada no ano de 2011, com o objetivo de propor ao Conselho do Mercado Comum (CMC) medidas, políticas e ações em matéria de igualdade de gênero. A RMAAM é o principal fórum para promoção, facilitação e definição de políticas públicas regionais para as mulheres e a igualdade de gênero, com ênfase na participação econômica e política das mulheres, a eliminação da violência de gênero em todas as suas formas, a saúde sexual e reprodutiva das mulheres, as condições sociolaborais, entre outros (PERRETT, NÄGEL, 2012). Além da RMAAM, o bloco conta com o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH), criado no ano de 2009.

O Instituto tem como função a cooperação técnica, a pesquisa, a capacitação e o apoio na coordenação de políticas regionais de direitos humanos. O principal objetivo é a contribuição e o fortalecimento, visando a consolidação do Estado de Direito, por meio do desenho e seguimento de políticas públicas (IPPDH, 2009). Por sua vez, o Instituto Social do Mercosul (ISM), criado pela Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 03/2007, cujo propósito é a promoção e a geração de ações, com foco na consolidação da dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do Mercosul (ISM, 2007).

Cabe recordar que a institucionalização das normativas, diretrizes, bem como das políticas públicas com enfoque de gênero é fruto dos esforços realizados pelo movimento das mulheres e organizações da sociedade civil para inserir na agenda pública global, as políticas de equidade de gênero (CEPAL, 2004; FURLIN, 2020). No âmbito do Mercosul, participaram efetivamente do processo de discussão e de implementação da dimensão de gênero, ONGs feministas, sindicalistas, a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) e o Fórum de Mulheres do Mercosul, segundo dados da Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM, 2012). Ainda de acordo com a RMAAM, essas iniciativas emanaram do Subgrupo de trabalho Nº 11 do Mercosul, sobretudo na área das relações laborais, emprego e previdência social.

Faz-se mister apontar, ainda, outras ações específicas, sobretudo no que diz respeito à violência baseada em gênero. Dentre as ações encontram-se:

Recomendação nº. 04/2019 sobre o reconhecimento regional mútuo de medidas de proteção para mulheres em situação de violência de gênero; Recomendação nº. 05/2019 sobre abordagem integral da violência contra a mulher: violência simbólica e midiática; Recomendação nº 01/2018 sobre Políticas contra a violência de gênero no meio rural; Recomendação nº 04/2017 sobre o reconhecimento regional mútuo de medidas de proteção para mulheres em situação de violência de gênero; Recomendação nº. 05/2015 sobre a morte violenta de mulheres por motivos de gênero (Feminicídio); Decisão nº. 13/2014 que aprova as Diretrizes da Política de

Igualdade de Gênero; e Recomendação nº. 04/2014 referiu-se a Mulheres migrantes em contexto de violência doméstica; entre outros instrumentos (IPPDH, 2015, p. 1)<sup>7</sup>.

Com essas características, espalhou-se e fortaleceu-se a capacidade dos mecanismos regionais integrarem as demandas e necessidades nos programas, ações e políticas públicas, nas diversas áreas, dentre elas, a migração internacional. Nessa linha de raciocínio, corroboram Magliano e Domenech (2008):

Nos últimos anos, a dimensão de gênero se tornou mais proeminente na agenda, tornando-se um eixo transversal das diretrizes e recomendações de vários atores políticos ligados à migração internacional. A crescente centralidade desta dimensão, que tornou possível redefinir as "mulheres migrantes" como um ator-chave nos processos migratórios, se deve não apenas às transformações nos movimentos populacionais em todo o mundo e ao aumento da participação das mulheres neles, mas também à importância dos debates feministas desde os anos setenta. Neste contexto, diferentes atores sociais e políticos destacaram a invisibilidade das mulheres em diferentes processos sociais, incluindo a migração internacional (MAGLIANO, DOMENECH, 2008, p. 52).

Já na percepção de Heikel (1999, sp): "Na migração feminina, é necessário incluir, entre os tradicionais determinantes políticos e econômicos, a dimensão cultural, a fim de responder pela pluralidade das mulheres migrantes e pelo impacto da mobilidade territorial em suas vidas". Demandando dessa maneira, a adoção de políticas públicas que incorporem a dimensão de gênero nas sociedades contemporâneas (MAGLIANO, DOMENECH, 2008).

#### **4. GÊNERO, MIGRAÇÃO E DESIGUALDADE NO MERCOSUL: UM DEBATE EM CONSTRUÇÃO**

Retomando o objetivo proposto no artigo, quando analisado o contexto de implementação de políticas públicas migratórias com perspectiva de gênero no interior do bloco regional, evidencia-se que as respostas políticas implementadas na região se concentram em grande medida, nos seguintes eixos estruturais: no tráfico de pessoas, sobretudo de mulheres e meninas e, no contrabando de mercadorias (DOMENECH, 2007).

---

<sup>7</sup> "Recomendación nº. 04/2019 sobre Reconocimiento regional mutuo de medidas de protección para mujeres en situación de violencia basada en género; la Recomendación nº. 05/2019 sobre Abordaje integral de la violencia contra las mujeres: violencia simbólica y mediática; la Recomendación No. 01/2018 sobre Políticas contra la violencia de género en el medio rural; la Recomendación No. 04/2017 sobre Reconocimiento regional mutuo de medidas de protección para mujeres en situación de violencia basada en género; la Recomendación nº. 05/2015 sobre Muerte violenta de mujeres por razones de género (Feminicidio); la Decisión nº. 13/2014 que aprueba las Directrices de la Política de igualdad de género; y la Recomendación nº. 04/2014 referida a las Mujeres migrantes en contextos de violencia doméstica; entre otros instrumentos".



Tendo como base uma breve análise documental, pode-se inferir que as ações políticas implementadas se dão pelos seguintes motivos: i) Porque todos os Estados Membros do Mercosul são o destino e origem recíprocos da exploração das mulheres; ii) Porque o tráfico é uma forma extrema de violência baseada no gênero que viola os direitos das mulheres; iii) Porque o tráfico é um crime transnacional que afeta principalmente as mulheres (e meninas) e, iv) Porque grande parte das principais áreas de captação e recrutamento ocorrem nas fronteiras dos países do Mercosul, segundo dados da Campanha Regional “Mercosul Livre do Tráfico de Mulheres” (MERCOSUL, 2021).

De acordo com dados do “Guia Mercosul de Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual” (2012), o tráfico é um “fenômeno complexo e em constante mutação, próprio do crime organizado, que anula as mulheres privando-as dos direitos humanos mais essenciais, submetendo-as a um círculo de violência, exclusão e pobreza” (MERCOSUL, 2012, p. 5), sendo necessária a efetivação de uma política regional de enfrentamento ao tráfico de mulheres, já que uma grande parcela das vítimas de tráfico de pessoas são mulheres e meninas migrantes, especialmente na região da Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina e o Paraguai), como evidenciado pelo Relatório Situacional: Tráfico de Pessoas em Fluxos Migratórios Mistos, em especial de venezuelanos (2021). Com base nos dados, os grupos que se encontram em maior risco de tráfico são: mulheres (95,08%), crianças e adolescentes desacompanhados ou separados (80,33%), crianças e adolescentes (66,39%), população LGBTQIA+ (54,92%), indígenas (35,25%), negros e pardos (19,67%), idosos (6,56%), pessoas com deficiência (5,74%).

Segundo Healy (2019), o tráfico de pessoas pode ser compreendido a partir de três aspectos: pessoais, contextuais e situacionais. No que diz respeito às vulnerabilidades pessoais, enfatiza que estão relacionadas com a idade e o gênero, características que nas palavras da autora “não são passíveis de mudança”. Assim, Healy entende que as características citadas não podem ser consideradas como uma vulnerabilidade definitiva, todavia atingem determinados grupos, como mulheres, meninas e crianças desacompanhadas, conforme demonstrado nos dados. Outro fenômeno importante observado diz respeito às desigualdades de gênero no bloco regional.

A região ainda precisa avançar em outros eixos estruturais, tais como: “Identidade de gênero, *status* étnico e racial, território e idade, orientação sexual, pessoas com deficiência e *status* migratório” (CEPAL, UNFPA, 2014, p. 21), além de outras desigualdades, evidenciadas nessa análise. Dados do documento intitulado “Estratégia de Montevideu para a Implementação da Agenda Regional de Gênero”, à luz da Agenda 2030, aponta um quadro bastante desigual entre os gêneros na região. Dentre as disparidades apontadas, encontram-se a i) Desigualdade socioeconômica e a persistência da pobreza no marco de um crescimento excludente; ii) Padrões culturais patriarcais, discriminatórios e violentos, além da cultura de privilégio; iii) Rígida divisão sexual de trabalho e injusta organização social do cuidado; e iv) Concentração de poder e relações de hierarquia no âmbito público (CEPAL, 2021, p. 4). Todos esses fatores sugerem um cenário bastante desigual e

desfavorável no que diz respeito à dimensão do gênero, apesar das ações implementadas em prol da matéria na região.

Além do diagnóstico das desigualdades supracitadas, o bloco não pode perder de vista que, apesar da diversidade de instrumentos, bem como dos compromissos internacionais assumidos, faz-se necessário salientar que a região ainda carece trilhar um longo e árduo caminho, para alcançar a autonomia física, econômica e política das mulheres, especificamente das mulheres migrantes, devido à nova configuração da migração internacional, em razão da pandemia de Covid-19. Zapata *et al* (2020) enfatizam que a pandemia reconfigurou a dinâmica da mobilidade na região sul-americana, produzindo novos padrões de migração com causas e consequências concomitantes. Como é de amplo conhecimento, a pandemia vem produzindo políticas e retóricas que limitam a mobilidade global, infligindo danos significativos às pessoas migrantes (ONU, 2020), especialmente para mulheres, meninas, população LGBTIQA+, população indígena e afrodescendentes na região.

Segundo relatório das Nações Unidas: “Covid-19 y las Personas en Movimiento”:

As piores consequências estão impactando os grupos que já estavam em situação de vulnerabilidade antes das crises. É o caso, em particular, de muitas pessoas em movimento, como migrantes em situação irregular, vítimas de tráfico e pessoas que, devido a perseguições, guerras, violências, violações dos direitos humanos ou desastres, fogem de suas casas. seus países de origem (deslocados internos) e além das fronteiras internacionais (refugiados e requerentes de asilo) (ONU, 2020, p. 1)<sup>8</sup>.

Os fatores supracitados implicam de maneira direta na mobilidade migratória, tanto interna quanto internacional, devido à dimensão da crise sanitária, econômica e humanitária (LIMA, BUSS, PAES-SOUSA, 2020), especialmente na região sul-americana em função das mulheres ‘migrantes’ corresponderem a 50,5% na migração internacional, sendo necessário novos estudos no que diz respeito à periodização das correntes migratórias, além de análises de outras variáveis, tais como dados empíricos acerca dos diferenciais de gênero e estudos teóricos e interseccionais sobre o tema.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, apresentamos uma análise exploratória do processo evolutivo das normativas e da institucionalidade, com ênfase nas políticas públicas e na interface com a migração internacional com perspectiva de gênero, nas últimas três décadas. Ressaltamos que o estudo aqui abordado é um recorte de uma pesquisa maior em desenvolvimento sobre os diferenciais de gênero no Mercosul,

---

<sup>8</sup> “Las peores consecuencias las han sufrido aquellos grupos que ya se encontraban en situación vulnerable antes de las crisis. Es el caso, en particular, de muchas personas en movimiento, como los migrantes en situación irregular, las víctimas de la trata y las personas que, debido a persecuciones, guerras, violencia, violaciones de los derechos humanos o desastres, huyen de su hogar tanto dentro de sus países de origen (los desplazados internos) como a través de fronteras internacionales (los refugiados y los solicitantes de asilo)”.

tornando-se fundamental compreender as limitações desta análise. Assim, nesta contribuição, revela-se a compreensão das brechas de gênero, sobretudo no que diz respeito às mulheres e meninas “migrantes”, em função de o bloco regional concentrar-se no tráfico de pessoas, especialmente na atenção direta a mulheres em situação de tráfico para fins de exploração sexual. Necessita-se da formulação e da implementação de um enfoque pan-governamental e pan-social que assegure a coerência normativa, horizontal e vertical em todos os setores e níveis governamentais, como observado pelo Pacto Mundial Para as Migrações Segura, Ordenada e Regular (2018).

Desta maneira, justifica-se ainda na medida em que propõe uma breve reflexão sobre as políticas públicas com perspectiva de gênero, demonstrando que ainda existem inúmeras lacunas que impactam de maneira direta o cotidiano da população das pessoas migrantes e refugiadas, sobretudo na vida das mulheres e meninas “migrantes”, devido à violência baseada em gênero, especialmente nos corpos racializados, sexualizados e genderizados.

Reforçamos que, apesar dos instrumentos, instâncias e a inserção do tema na agenda regional, ainda é possível verificar um descompasso entre a retórica e a ação, em função do Mercosul não ser um órgão supranacional de políticas públicas regionais, ainda que pese o avanço da legislação migratória no âmbito do Bloco regional.

Além disso, como se pôde observar, o Mercosul apresenta inúmeros desafios, principalmente no que diz respeito à conjuntura experimentada, em razão da crise sanitária, social e econômica, consequência da pandemia. Como é sabido, desde a difusão internacional da Covid-19, o mundo vem assistindo à construção de novas desigualdades sociais, principalmente das pessoas migrantes e refugiadas que já se encontravam em situação de vulnerabilidade nos Países Membros do Mercosul. Dito com outras palavras, ainda permanecem em aberto inúmeras disparidades devido à pluridimensionalidade do tema, ou seja, os problemas foram potencializados dado a imobilidade na mobilidade migratória, já que os deslocamentos não pararam mesmo com as fronteiras terrestres e marítimas fechadas, obrigando as pessoas migrantes buscarem rotas alternativas, “trochas”, denominadas de maneira pejorativa como clandestinas e/ou ilegais, como por exemplo entre a cidade de Foz do Iguaçu (Brasil) e a *Ciudad del Este* (Paraguai).

O processo da migração internacional Sul-Sul vem-se reconfigurando nas últimas três décadas. A política de securitização migratória, principalmente estadunidense, somada à crise política, econômica e social na Venezuela e a outros fatores, como, por exemplo, os abalos sísmicos no Haiti, representam inúmeros gatilhos para a migração forçada, revelando um paradoxo na proteção e na inserção social e econômica das pessoas migrantes nos Países Membros do Mercosul.

Dessa forma, o contexto analisado revela que, apesar dos avanços já evidenciados, o bloco regional ainda carece trilhar um longo caminho, tendo em vista o estado multifacetado das políticas públicas migratórias com enfoque de gênero. Carecendo de novos estudos e análises acerca da falta de dados desagregados por gênero, incipiência de estudos em prol dos desafios, ações, estratégias, agenciamento e redes das migrantes, em função das mulheres serem vistas somente como vítimas e

sujeitas de assistencialismo e não como agentes de mudanças tanto no âmbito institucional quanto no âmbito acadêmico e não governamental. Além disso, são necessários mais dados sobre diferenciais de gênero.

As evidências preliminares sugerem que os Países Membros do Mercosul violam os direitos das mulheres e meninas em geral, dado aos altos índices da violência baseada em gênero, sobretudo das mulheres pretas, indígenas, migrantes idosos (as), população LGBTIQ+, pessoas transexuais, travestis migrantes, refugiadas e solicitantes de refúgio, em função destas últimas não contarem como uma legislação migratória específica, ou seja, um debate necessário e importante, sobretudo no contexto da pandemia, devido à construção de novas desigualdades que impactam de maneira direta nas pessoas em situação de deslocamento.

\*Artigo recebido em 16 de agosto de 2021,  
aprovado em 21 de dezembro de 2021.

## REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Foro Especializado Migratorio de MERCOSUR (FEM)**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur>. Acesso em: ago de 2021.

ASSIS, G. DE O. **Mulheres Migrantes no Passado e no Presente**: Gênero, Redes Sociais e Migração Internacional. Revista Estudos Feministas, v. 15, n. 3, p.745-772, dez. 2007. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/ref/a/pTknVwR7jtGFHsPfyV5Mk7x/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: jan. 2020.

BUTLER, J. **El Género en Disputa**: el feminismo y la subversión de la identidad. Disponível em: [http://www.lauragonzalez.com/TC/El\\_genero\\_en\\_disputa\\_Buttler.pdf](http://www.lauragonzalez.com/TC/El_genero_en_disputa_Buttler.pdf). Acesso em: mai. 2021.

BELTRAND, D. **Evaluación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y su Incidencia en el acceso a derechos de los migrantes**. Cuadernos Migratorios, nº 9, 2018. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Disponível em: < [https://publications.iom.int/system/files/pdf/estudio\\_sobre\\_la\\_evaluacion\\_y\\_el\\_impacto\\_del\\_acuerdo\\_de\\_residencia\\_del\\_mercosur.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/estudio_sobre_la_evaluacion_y_el_impacto_del_acuerdo_de_residencia_del_mercosur.pdf)>. Acesso: set de 2021.

CASAS, O, L. GARSON, J, P. **The Feminization of International Migration, Migrant Women and the Labour Market**: Diversity and Challenges. Bedford Hotel, Brussel, 26-27, September, 2005. Disponível em: <http://ec.europa.eu>. Acesso em: ago de 2021.

Canales, A. (2013). **Migración y desarrollo en las sociedades avanzadas**. Una mirada desde América Latina, Polis. Revista Latinoamericana, vol. 12, no. 35, pp. 85–117. Disponível: < <https://journals.openedition.org/polis/9269>>. Acesso em: set de 2021.

CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. **9ª Conferencia Regional Sobre La Mujer en América Latina y el Caribe**. México, 2004.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Hacia la Sociedad del Cuidado.** Los Aportes de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible, Santiago, 2021.

DAES ONU. **Género y Migración.** Disponível em: <<https://www.migrationdataportal.org/es/themes/genero-y-migracion>>. Acesso em: ago de 2021.

DOMENECH, E. **La agenda política sobre migraciones en América del Sur:** el caso de la Argentina. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, n. 23, pp. 71-93, París, Francia. Disponível em: Acesso em: set de 2021. Disponível em: <https://journals.openedition.org/remi/3611>. Acesso em: abril de 2022.

DONATO, M, K; GABACCIA, D. **The Global Feminization of Migration: Past, Present, and Future, Migration.** Information Source, 2016. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/global-feminization-migration-past-present-and-future>>. Acesso em: set de 2021.

ELTON, C. **Migración Femenina en América Latina:** Factores Determinantes. Centro Latino Americano – CELADE, Santiago, Chile, 1978. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7814/S7800530\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7814/S7800530_es.pdf)>. Acesso em: set de 2021.

FARAH, M. **Gênero e Políticas Públicas.** *Estudos Feministas*, Florianópolis, 12(1): 360, janeiro-abril/2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/T3X8zdDGn5DZbcjxTLjcyKM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: set de 2021.

FEM. **Foro Migratorio Especializado del Mercosur.** Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur>>. Acesso em: ago de 2021.

FURLIN, N. **A relação entre Estado e Sociedade no Processo de Institucionalização de Políticas de Gênero no Brasil e no Chile.** *Rev. Bras. Ciênc. Polít.* (32), 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/bTnrnr5S5cCvM4qqgHFCwxc/?lang=pt>. Acesso em: set de 2021.

GRANJA, L, VILLAMAR, V, C, M. **Mercosur Migrante:** Enfoques y Evolución del Tratamiento de la Movilidad Humana en el Mercosur. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Políticas*, v. 8, nº 8, número 1, janeiro, 2017. Disponível em: <https://revistaterceiromilenio.uenf.br>. Acesso: set de 2021.

Gregorio, G, C. **Migración Femenina.** Su impacto en las relaciones de género. *Asparkia. Investigación Feminista*, v. 15, p. 257-265. Disponível em: <https://www.e-revistas.uji.es/index.php/asparkia/article/view/824>. Acesso em mai. 2021.

HOWLETT, M. RAMESH, M. PERL, A. **Política Pública:** Seus Ciclos e Subsistemas: uma abordagem integral; tradução técnica de Francisco G. Heidemann, Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

HEINKEL, V, M. **Migración Femenina en el MERCOSUR.** In: *Cotidiano Mujer*. 1999. Disponível em: <<http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/index.php/cotidiano-mujer-no-30/46-migracion-femenina-en-el-mercosur>>. Acesso em: ago de 2021.

IPPDH. Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos no Mercosul. **Muerte de mujeres por razones de género:** Experiencias gubernamentales contra el femicidio/feminicidio en la región. Buenos Aires, Argentina. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercosur.int/>>. Acesso em: ago de 2021.

ISM. **Instituto Social do Mercosul.** Disponível em: <<http://www.ismercosul.org/pt/institucional-2/sobre-o-ism/>>. Acesso em: set de 2021.



LIMA, N. T; BUSS.P, M; PAES-SOUSA, R. A. **A Pandemia de COVID-19: uma crise sanitária e humanitária.** Ca. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v.36, n.7. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/yjBt8kkf6vSFf4nz8LNDnRm/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: nov.2020.

MAGLIANO, J, M. DOMENECH. **Género, política y migración en la agenda global.** Transformaciones recientes en la región sudamericana. In: Gioconda Herrera y Jacques Ramírez. América Latina Migrante: Estado, Familia, Identidades, Ecuador, FLACSO, 2008. Disponível em: Acesso em: set de 2021.

MEJÍA, W. **Informe Preliminar Sobre La Revisión De La Implementación Del Pacto Mundial Para La Migración Segura, Ordenada y Regular Em América Latina y el Caribe.** OIM, 2021. Disponível em: <<https://pactomigracion.cepal.org/es/documentos/informe-preliminar-la-revisionla-implementación-pacto-mundial-la-migración-segura>>. Acesso em: abr. 2021.

MESQUITA, F, C, S. GUIMARÃES, R, M. BARBIERI, F, A. ROCHA, A, R. **Diferenciais de Gênero na Migração Internacional Paraguai.** 2º Congresso Brasileiro de Sociologia, Belém - Pará, 2021. Apresentado no Grupo de Trabalho: Migrações Contemporâneas na América Latina. Novos Fluxos e Novas Perspectivas Sociológicas. Disponível em: [www.sbs2021.sbsociologia.com.br](http://www.sbs2021.sbsociologia.com.br). Acesso em: jul de 2021.

MERCOSUL. **Guia Mercosul de atenção a mulheres em situação de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.** Documento elaborado por Diana González Perrett e Andrea Tuana Nägel, aprovado tecnicamente pela RMAAM em dezembro de 2012 e adotado como Recomendação do Conselho do Mercado Comum (MERCOSUL/CMC/REC N°09/12). Disponível em: [www.mercosurujeres.org/pt](http://www.mercosurujeres.org/pt). Acesso em: set de 2021.

MERCOSUL. **Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul (RAAMM).** Comissão Permanente de Trabalho Gênero e Direitos Humanos das Mulheres. Disponível em: <<https://www.raadh.mercosur.int/pt-br/comissoes/genero-e-direitos-humanos-das-mulheres/>>. Acesso em: set de 2021.

ONU. Organización de las Naciones Unidas. Documento Final. **Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.** Marrakech, 2018. Disponível em: <<https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>>. Acesso em: set de 2021.

ONU MUJERES. **Pobreza, Oportunidades Económicas Desiguales y Género: hipótesis para la** Discusión. Disponível em: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/07/pobreza>. Acesso em: maio de 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Documento de Políticas sobre la Covi-19 y las Personas en Movimiento, 2020.** Resumen Ejecutivo. Disponível: <[https://www.un.org/sites/un2.un.org/filew/sg\\_brief\\_c19\\_people\\_on\\_the\\_move\\_spanish.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/filew/sg_brief_c19_people_on_the_move_spanish.pdf)>. Acesso em: nov.2020.

VALENCIA, Y, P. **Perspectiva de género en los fenómenos migratorios:** estudio desde Europa y América Latina. Revista CES Derecho Volume, v. n. 7 No.2 Julio-Diciembre / 2016. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/cesd/v7n2/v7n2a11.pdf>>. Acesso em: set de 2021.

VIOTTI, R, M, L. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher.** ONU. Organização das Nações Unidas. Instrumentos de Direitos Internacionais, 1995. Disponível: <[https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_beijing.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf)>. Acesso em: ago de 2021.



PERRETT, G, D. NÄGEL, T, A. **Guia Mercosul de Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual**. Recomendação do Conselho do Mercado Comum (MERCOSUL/CMC/REC N°09/12). Disponível em: < [www.mercosurmujeres.org/pt](http://www.mercosurmujeres.org/pt) >. Acesso em: ago de 2021.

PIZARRO, M, J. **La Migración Internacional y el Desarrollo en la Era de la Globalización e Integración**: temas para una Agenda Regional. Centro Latino Americano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población. Série Población y Desarrollo, Santiago, Chile, 2000.

PIZARRO, M, J. (2003). **El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género, Santiago de Chile**, UNFPA. Disponível em: < <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7182-mapa-migratorio-america-latina-caribe-mujeres-genero> >. Acesso em: mayo de 2021.

UNODC. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **Informe Mundial Sobre La Trata de Persona**. Resumen Ejecutivo, 2014.

ZAPATA et al. **Mobilidade dentro da Imobilidade**: migrantes diante da Covid-19 na América Latina. Disponível em: < <https://www.opendemocracy.net/pt/mobilidade-dentro-da-imobilidade-migrantes-diante-covid-19-na-america-latina/> >. Acesso em: nov.2020.