

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Kathleen de Almeida Barretti

O Instituto do Refúgio e suas assimetrias:
um estudo sobre a perseguição relacionada ao gênero

Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais

São Paulo
2022

Kathleen de Almeida Barretti

O Instituto do Refúgio e suas assimetrias:
um estudo sobre a perseguição relacionada ao gênero

Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE PROFISSIONAL em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais, sob orientação da Profa. Dra. Cláudia Alvarenga Marconi.

São Paulo

2022

Sistemas de Bibliotecas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - Ficha
Catalográfica com dados fornecidos pelo autor

Barretti, Kathleen de Almeida

O Instituto do Refúgio e suas assimetrias: um estudo sobre a perseguição relacionada ao gênero / Kathleende Almeida Barretti. -- São Paulo: [s.n.], 2022.

94p ; 30 cm.

Orientador: Cláudia Alvarenga Marconi.
Trabalho Final (Mestrado Profissional) -- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais, 2022.

1. Refúgio . 2. Gênero. 3. Proteção . 4. Brasil e Refúgio. I. Marconi, Cláudia Alvarenga. II. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais. III. Título.

CDD

Kathleen de Almeida Barretti

O Instituto do Refúgio e suas assimetrias:
um estudo sobre a perseguição relacionada ao gênero

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE PROFISSIONAL em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais, sob orientação da Profa. Dra. Cláudia Alvarenga Marconi.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Cláudia Alvarenga Marconi (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Profa. Dra. Elaini Cristina Gonzaga da Silva (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Prof. Dr. Cícero Krupp da Luz (Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado)

Dedico esta dissertação a todas as mulheres refugiadas pelo mundo.

Que de algum modo, este trabalho as alcance.

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Cláudia Alvarenga Marconi, sem a qual essa trajetória não teria sido possível. Obrigada por todo o caminho que percorremos juntas durante esses semestres, por toda sua parceria e amizade. Obrigada por acreditar em mim e neste trabalho e por sempre estar presente em todos os momentos. Meu mais sincero e carinhoso agradecimento a você, esta profissional tão dedicada e presente. Sigamos sempre juntas.

A professora Elaine Cristina Gonzaga da Silva, que me acompanha desde meus primeiros anos de faculdade, me orientou em meu trabalho de conclusão de curso da graduação e esteve sempre presente em toda minha trajetória acadêmica, me inspirando a sempre ir mais longe. Elaine, sou extremamente grata por todo seu apoio e por tudo que você me ensinou durante todos esses anos.

A professora Terra Friedrich Budini, que vem sendo parte importante de novas frentes que a vida acadêmica vem trilhando. Obrigada por cada uma de nossas reuniões sobre os ODS e por todo seu apoio durante essa trajetória de mestrado que se acaba.

Ao professor Cícero Krupp da Luz, por todos os ensinamentos e por ser parte dessa banca. Sempre lembrarei com muito carinho nossas reuniões com Estela e todo o grupo de trabalho de migração da Cátedra. Obrigada por toda sua dedicação e por sempre nos ajudar, sinto falta de nossas reuniões.

Ao professor William Laureano, um especial agradecimento por todas as aulas sobre migração e refúgio e por toda a ajuda com este trabalho. Sem sua ajuda nada disso teria sido possível.

A todos os professores do curso de Relações Internacionais da PUC-SP e do mestrado em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais, meu especial agradecimento por cada aula e cada momento. Cada um de vocês teve um papel importantíssimo na minha formação e de muitos alunos.

Ao meu companheiro Daniel Pinheiro Tassi, por estar sempre presente e por sempre me apoiar, ouvir, consolar e vibrar com minhas conquistas. Obrigada pelas inúmeras leituras deste trabalho e pelas inúmeras vezes que você me ouviu dizer que era impossível – finalmente chegamos neste momento. Não poderia desejar melhor companheiro de vida.

Aos meus amigos, especialmente à Marina Akemi, minha querida e fiel companheira. Amiga desde o primeiro ano de faculdade, sempre esteve presente e me aconselhando durante toda essa jornada. Obrigada, Mari, por tudo.

Por fim, agradeço a minha família, Maria, Mario, Evelyn e Lawrence, por todo o apoio durante estes anos de trabalho árduo. Obrigada por acolherem e sempre ouvirem todas as minhas incertezas e por vibrarem em cada uma de minhas conquistas. Sou extremamente sortuda por contar com uma família que, apesar de toda sua distância geográfica, não deixa de estar presente em todos os momentos de minha vida.

Especialmente agradeço a minha mãe, Maria, minha fortaleza e maior apoiadora. Obrigada por ser essa mãe acolhedora que espalha luz por onde passa. Você é meu anjo.

*“no one leaves home until home is a sweaty voice in your ear
saying-
leave,
run away from me now,
I don't know what I've become
but I know that anywhere
is safer than here”*

Warsan Shire

RESUMO

Esta pesquisa procurou abordar a temática da determinação do *status* de refúgio de mulheres que sofreram perseguições relacionadas ao gênero. Buscou-se definir quais são os principais mecanismos internacionais e regionais para a proteção de refugiados e mapeou-se como se dá a determinação do *status* e refúgio dentro do Brasil. Em um segundo momento, esta dissertação analisou algumas correntes acadêmicas que tratam do tema. Por último, por meio de entrevistas, procurou-se fazer um estudo de caso aprofundado sobre a realidade brasileira na determinação do *status* de refúgio de mulheres que sofreram perseguição relacionada ao gênero. As entrevistas foram feitas com funcionários de instituições que trabalham com o tema do refúgio no Brasil. Com essas entrevistas a pesquisadora pôde mapear as principais problemáticas e avanços em matéria de proteção de mulheres refugiadas no país, assim como também as políticas públicas para o tema.

Palavras-chave: Gênero; Perseguição relacionada ao gênero; Proteção.

ABSTRACT

This research sought to address the issue of determining the refugee status of women who have suffered gender-related persecution. It also sought to define the main international and regional mechanisms for the protection of refugees and mapped how the determination of refugee status is carried out in Brazil. In a second moment, this dissertation analyzed some academic movements that deal with the theme. Finally, through interviews, an in-depth case study was conducted on the Brazilian reality of determining the refugee status of women who have suffered gender-related persecution. The interviews were conducted with employees of institutions that work with the refugee theme in Brazil. With these interviews, the researcher was able to map the main problems and advances regarding the protection of refugee women in the country, as well as public policies on the subject.

Keywords: Gender; Gender-Related Persecution; Protection.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da composição do CONARE	36
Figura 2 – Fluxograma do processo de solicitação do reconhecimento de refúgio.....	44

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estrutura do CONARE	38
Tabela 2 – Diretrizes.....	55
Tabela 3 – Leis	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR; UNHCR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGDM	<i>Age, Gender and Diversity Mainstreaming</i>
AI	Anistia Internacional
CEMIR	Centro da Mulher Migrante e Refugiada
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
CPF	Cadastro de Pessoa Física
DPU	Defensoria Pública da União
DRA	<i>Dutch Refugee Association</i>
ICM	Comitê Intergovernamental para Migração
IMDH	Instituto Migrações e Direitos Humanos
IWGRW	<i>International Working Group on Refugee Women</i>
GEP	Grupo de Estudos Prévios
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIR	Organização Internacional para os Refugiados
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da Unidade Africana
PARR	Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados
PF	Polícia Federal
RAC	Rede de <i>Advocacy</i> Colaborativo
RNM	Registro Nacional do Migrante
UNRAA	Administração das Nações Unidas para o Socorro e Reconstrução
WCC	<i>World Council of Churches</i>
WID	<i>Women in Development</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 MECANISMOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS DE REFÚGIO: ASPECTOS GERAIS E PROCESSOS	21
2.1. Os mecanismos internacionais de proteção ao refugiado: A evolução do instituto do refúgio: de 1920 a 1950	21
2.1.1 O aspecto jurídico: 1920 a 1935	22
2.1.2 O caráter social: de 1935 a 1939	24
2.1.3 O aspecto individualista: 1938 a 1950.....	25
2.1.4. A Convenção de 1951 e seu protocolo de 1967: a construção de um marco	26
2.2. Mecanismos Regionais e a ampliação da definição de refugiado.....	29
2.3 O Brasil e o refúgio.....	31
2.3.1. A proteção brasileira ao refugiado: aspectos históricos e a chegada da Lei 9.474/97	31
2.3.2. A Lei 9.474/97 e a proteção ao refugiado: aspectos relevantes e conteúdo	34
2.3.3. O sistema de refúgio tripartite brasileiro: sua composição e ordenamento.....	36
2.3.4. Da determinação do <i>status</i> de refugiado: processos e críticas.....	39
3 A LEITURA ACADÊMICA DA INSERÇÃO DE GÊNERO NOS ESTUDOS DE REFÚGIO E A RESPOSTA INTERNACIONAL AO FÊNOMENO.....	45
3.1 A crítica feminista ao sistema de refúgio na década de 1980: o início de um grande debate.....	46
3.1.1. As teorias voltadas ao aspecto de direitos humanos: novas críticas a antigos debates	48
3.1.2. As críticas anti-essencialistas e sua análise	50
3.2. A resposta do ACNUR: documentos políticos e jurídicos	52
4 O BRASIL E A PERSEGUIÇÃO RELACIONADA AO GÊNERO: UMA INVESTIGAÇÃO DA REALIDADE INSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	60
4.1. Uma análise das entrevistas e da realidade brasileira em matéria de perseguição relacionada ao gênero.....	61
4.1.1. Um primeiro passo às entrevistas: entendendo a amostragem de casos no Brasil .	62
4.1.2. Principais nacionalidades de casos: um quadro do perfil de pedidos relacionados à perseguição relacionada ao gênero no país.....	64
4.1.3. O processo de determinação do <i>status</i> de refúgio de mulheres que sofreram perseguição relacionada ao gênero e os documentos utilizados no Brasil	70
4.1.4. As políticas públicas e a mulher refugiada.....	74
4.1.5. O mapeamento dos principais atores envolvidos na temática	77
4.2. As perguntas direcionadas especificamente ao terceiro setor: um entendimento dos atendimentos de mulheres refugiadas	78

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
REFERÊNCIAS	83
APÊNDICE A – NOTA METODOLOGICA	92
APÊNDICE B – ROTEIRO PRÉ-ESTRUTURADO PARA ENTREVISTAS	93

1 INTRODUÇÃO

A existência do refúgio e da migração forçada são tão antigas quanto a própria história. Contudo, o estabelecimento do sistema de refúgio que atualmente conhecemos acontece apenas com a chegada do século XX. Como nos mostra Barreto (2021), por razões políticas, religiosas, sociais, culturais ou de gênero, milhões de pessoas já tiveram que deixar seus países e buscar proteção internacional em outros Estados. Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o problema dos refugiados tomou proporções antes nunca vistas. O número de refugiados na época era de cerca de 40 milhões na Europa e aproximadamente 60 milhões pelo mundo.

No entanto, foi apenas em 1951, dentro do mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que a Convenção relativa ao estatuto do refugiado foi estabelecida. Como seu próprio nome sugere, seu objetivo era o de prover *status* legal aos deslocados da época e para aqueles que mesmo depois de passados seis anos do conflito permaneciam em deslocamento. Como apresentado pelo artigo 1(A) da convenção, refugiado é toda pessoa que:

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ACNUR, 1951).

Contudo, diversas problemáticas foram suscitadas a partir da elaboração da Convenção. Uma das mais destacadas envolvia as questões espaciais e temporais. O texto da Convenção delimitava que seriam refugiadas aquelas pessoas que tivessem o temor de perseguição devido aos eventos ocorridos anteriormente a janeiro de 1951. Ainda se destaca que o artigo 1(B) trazia uma definição mais específica a essa delimitação, pois definia que se poderia compreender como “acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951: a) acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou b) acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa e alhures” (ACNUR, 1951). Desta forma, cada Estado contratante do documento seria responsável por determinar quais destas duas definições adotaria.

O protocolo sobre o estatuto do refugiado de 1967, assinado em Nova York, retira essas limitações e possibilita que refugiados que tenham “fundado temor de perseguição” em função de outros conflitos possam recorrer à proteção internacional. Com o passar do tempo, porém, novas interpretações são dadas a essa definição como resultado do desenvolvimento de novos

mecanismos de interpretação legal. Isso se dá em virtude de necessidades resultantes de novos movimentos de refúgio e mecanismos advindos dos direitos humanos (KELLEY, 2001).

A definição de refugiado contida na Convenção se provou, com o passar dos anos, capaz de fornecer proteção a muitos indivíduos. Porém, ainda existem dificuldades já que essa definição não é responsiva a muitos dos desafios da contemporaneidade. A Convenção de Genebra é enfrentada pela emergência de novas categorias de refúgio. Por exemplo, podemos mencionar os chamados “refugiados ambientais”¹, “refugiados da fome”², “refugiados do desenvolvimento”³ e até questões tocantes a grupos vulneráveis, como é o caso de crianças desacompanhadas, mulheres e pessoas traficadas.

Ao transparecer essas desigualdades, o alicerce deste trabalho se funda, no bojo dessas assimetrias, na crítica da construção do significado de refugiado que mais exclui do que inclui. Em especial, procurou-se evidenciar a questão de gênero e as necessidades de proteção específicas de mulheres refugiadas. Avaliou-se que a Convenção de 1951 é construída a partir das experiências masculinas de perseguição consequentemente levando à exclusão da representação adequada da experiência de mulheres refugiadas.

Como nos mostra Arbel e Dauvergne (2014), a definição de refugiado construída na época considerava como definidor a participação ativa na vida pública – socialmente atribuída ao homem – gerando, assim, uma forte exclusão de mulheres a despeito de suas manifestações políticas. Logo, destaca-se que:

A medida usada para a compreensão da política tem sido uma experiência masculina de atividade política pública e a perseguição decorrente de uma ligação direta com o Estado. A imagem tradicional do refugiado baseada na Convenção é a de um homem exilado que foge da perseguição política em seu estado natal. O contexto histórico da Convenção é o da Segunda Guerra Mundial e da era da Guerra Fria. O sujeito clássico da Convenção era o dissidente soviético ou o judeu na Alemanha, enquanto o opressor clássico era o estado (Arbel *et al.*, 2014: 3). Em outras palavras, a ênfase recaiu sobre os atores públicos e as atividades pelas quais a perseguição ocorreu na esfera pública e foi definida por sua conexão com as estruturas tradicionais de autoridade do Estado (Mullally, 2013: 202). Historicamente, e em parte ainda hoje, o pressuposto era que a esfera pública da atividade política era reservada aos homens, enquanto as mulheres eram relegadas à esfera privada. Essas suposições podem nos impedir de avaliar a natureza política das reivindicações das mulheres em busca de asilo. Dentro do contexto de determinação do status de refugiado, a participação política das mulheres

¹ Os chamados refugiados ambientais são indivíduos que são forçados a deixarem seus lares por desastres ambientais.

² “Refugiados da fome” são pessoas que deixam seus países de origem ou de nacionalidade, por conta de graves crises alimentares.

³ São os indivíduos forçados a transpor uma fronteira nacional em razão de uma obra humana. A exemplo, temos os deslocamentos forçados gerados pela construção de hidrelétricas.

continua a ser marginalizada e as várias formas de resistência de gênero são subestimadas tanto na política quanto na prática. (Crawley, 2001: 79). (HONKALA, 2017, tradução livre).

Atualmente, o número de refugiados em todo o mundo tem sofrido grande aumento. No final de junho de 2021, segundo relatório semestral do ACNUR, o número de refugiados sob seu mandato ultrapassou a marca de 20,8 milhões de pessoas. O número de solicitantes da condição de refugiado, por outro lado, era de 4,4 milhões.

Entretanto, ao nos referirmos à realidade de mulheres refugiadas, o último relatório do ACNUR que retrata esta visão data do ano de 2016. O relatório observa que, entre as 70,8 milhões de pessoas que migraram forçadamente, cerca de 49% eram mulheres e meninas. A agência ainda enfatiza o fato de que as vozes destas mulheres não são ouvidas de maneira adequada no processo de formulação de políticas e que suas vidas são cada vez mais impactadas pela discriminação de gênero. De todo modo, se faz importante destacar a identificação de que uma em cada cinco mulheres refugiadas já sofreu violência sexual. Muitas dessas mulheres estão fugindo de conflitos em seus países e sofreram violações dos seus direitos humanos, incluindo o assassinato e o desaparecimento de seus familiares, a violência sexual e de gênero e o acesso restrito a alimentos, água e eletricidade (UNHCR, 2016).

A inclusão de uma nova interpretação da Convenção de 1951 ou até mesmo a possibilidade de inclusão do gênero como um sexto critério para o fundado temor de perseguição, tem sido alvo de uma forte discussão nas últimas décadas. Porém, até o decênio de 1980, a relação entre a violência de gênero e refúgio permaneceu invisibilizada. Possibilitada pelo envolvimento de ONGs, ativistas feministas e acadêmicas, a pauta entrou para a agenda internacional de migrações. As principais críticas referentes ao tema dizem respeito a uma neutralidade ao gênero presente na Convenção e a insuficiência da definição de fundado temor de perseguição no tocante a casos específicos de perseguição relacionada ao gênero (HONKALA, 2017).

Contudo, é com a chegada da década da ONU para mulheres (1976-1985) que um terreno fértil às demandas de mulheres refugiadas é avistado. O plano Mundial desenhado na conferência ocorrida na cidade do México fez algumas referências à mobilidade de mulheres e mencionava as necessidades de mulheres migrantes, mas ainda sem citar e situar a situação específica da mulher refugiada.

Em 1980, por outro lado, na conferência de Copenhague, a temática ganhou maior atenção. A conferência destacou as responsabilidades dos Estados em proteger e dar assistência a refugiadas, alertando os governos sobre a importância de programas nas áreas de saúde,

educação e trabalho. Além disso, o ACNUR foi encorajado a aumentar o número de funcionárias mulheres, bem como a fazer contratação de uma coordenadora para programas referentes à discriminação de gênero. Em 1985, a Conferência de Nairobi também teve um papel importante ao impulsionar a primeira resolução feita pelo comitê executivo do ACNUR sobre mulheres refugiadas (HONKALA, 2017). Em 1988, esse esforço se materializa na primeira Consulta Internacional sobre Mulheres Refugiadas realizada em Genebra. Organizada pelo ACNUR e por um pequeno grupo de ONGs, teve a participação de 150 pessoas pertencentes a 40 países e 100 instituições, sendo um terço dos participantes mulheres refugiadas (MARTIN, 2017).

Apesar de todos os acontecimentos traçados anteriormente, apenas em 1990 o ACNUR passa a implementar políticas que incorporam a temática na formulação de normas, com a criação da política para mulheres refugiadas. O principal objetivo desta política era “integrar os recursos e necessidades de mulheres refugiadas no processo de planejamento e implementação de políticas” (UNHCR, 1990, tradução livre). Essa política buscava destacar a importância que a incorporação de uma perspectiva de gênero refletiria em todas as atividades do ACNUR. Além disso, é externada a necessidade de que se tenha uma maior participação de mulheres refugiadas no planejamento e implementação de políticas (EDWARDS, 2010).

Com isso, a temática torna-se fator importante para a definição do *status* de refugiado e resulta em uma demanda por uma interpretação que levasse em conta o aspecto de gênero. Como uma tentativa de trazer maior tratamento a essa questão, o ACNUR lança diretrizes que têm como objetivo tratar da questão da proteção da mulher refugiada e da chamada perseguição relacionada ao gênero⁴, analisando como esses aspectos poderiam ser incorporados à questão do refúgio e às políticas direcionadas a essa população. Estes documentos e seus diferenciais são destacados no Capítulo 3 deste trabalho.

Outro ponto digno de nota é que governos domésticos passaram a elaborar seus próprios documentos jurídicos para balizar as decisões de pedidos de refúgio relacionados a gênero. Alguns exemplos de Estados que incorporaram diretrizes ou adicionaram o gênero em suas legislações domésticas podem ser destacados. Esses governos são: África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Costa Rica, El Salvador, Espanha, Estados

⁴ Perseguição relacionada ao gênero ou *gender-related persecution* é um termo que não tem um significado *per se* dentro do direito internacional. Os pedidos de refúgio baseados neste tipo específico de perseguição podem ser requeridos tanto por mulheres quanto por homens, porém são usados mais comumente em situações relativas à perseguição de mulheres. Os casos mais comuns são referentes a atos de violência sexual, violência doméstica, planejamento familiar coercitivo, mutilação genital feminina e punições por transgressão de regras sociais (ACNUR, 2002).

Unidos, Equador, Honduras, Irlanda, México, Nicarágua, Nova Zelândia, Panamá, Paraguai, Suécia, Uruguai, União Europeia, Reino Unido e Venezuela. Essas diretrizes tangenciam três principais áreas: (i) os possíveis danos e lesões à mulher, (ii) o nexos entre a perseguição e os critérios para determinação de status contidos na Convenção e (iii) as falhas do Estado receptor na proteção de mulheres refugiadas⁵ (MARTIN, 2010).

O Brasil, por sua vez, não teve a formulação de nenhum documento jurídico sobre a temática. Não houve dentro do território nacional a incorporação de diretrizes próprias ou a adição de referências às problemáticas de gênero dentro de nossa lei de refúgio. Quando referida a violência de gênero no país, encontramos um cenário de extrema preocupação e que necessita de especial atenção. No ano de 2020, o número de casos de feminicídio, por exemplo, foi de um a cada seis horas, totalizando 1350 casos. No primeiro semestre de 2021, a cada 10 minutos uma mulher sofreu abuso sexual no Brasil (PUENTE; BARRETO, 2021).

Levando em conta esse cenário e as necessidades de proteção de mulheres refugiadas no país, esta dissertação se propõe a investigar o aspecto de gênero dentro do instituto do refúgio na atualidade. Por meio de um estudo de caso baseado no território brasileiro, identificou-se, a partir de entrevistas, como se dá a leitura por profissionais da área de casos de refúgio baseados na perseguição relacionada ao gênero, a fim de analisar um panorama da atualidade.

Ao que se refere à metodologia de trabalho utilizada nesta dissertação, optou-se pela escolha de uma metodologia qualitativa que parte do estudo do caso brasileiro na concessão de *status* de refúgio a mulheres que sofreram perseguição relacionada ao gênero. A pergunta de pesquisa é: Como se dá a proteção de mulheres que sofreram perseguição relacionada ao gênero?

Como objetivos específicos se definiram: (1) identificar os principais mecanismos nacionais e internacionais para a proteção de refugiados; (2) oferecer um panorama de uma parte da discussão acadêmica sobre o tema de gênero e refúgio; (3) por meio de um estudo de caso, identificar a tratativa do Brasil sobre o tema.

A coleta de dados se iniciou a partir de revisão bibliográfica, de modo que se estabeleceu um arcabouço-teórico para análise dos dados coletados de forma empírica ao final do trabalho. Estes dados foram coletados a partir de entrevistas feitas com base em roteiro semiestruturado de perguntas a funcionários de órgãos que atuam na perspectiva da concessão de refúgio dentro do Brasil com o objetivo de coletar suas impressões sobre o tema.

⁵ Destacam-se Canadá, Austrália, Estados Unidos e Reino Unido (esta já lançada no início dos anos 2000).

O processo de escrita deste trabalho se deu a partir da coleta de informações e leituras de textos acadêmicos sobre o instituto do refúgio atual. Procurou-se entender primeiramente os aspectos históricos que levaram à constituição da Convenção de 1951 e seu protocolo de 1967, os principais mecanismos do instituto de refúgio atual.

Uma segunda fase deste processo mapeia também dois dos principais mecanismos regionais e a ampliação da definição do termo refugiado contida dentro deles: a Convenção Relativa aos Aspectos específicos dos Refugiados Africanos de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984. A segunda é de extrema importância por se tratar de um mecanismo pertencente à região americana.

Este trabalho buscou também desvendar como o Brasil incorpora o refúgio em sua legislação. De início, o Capítulo 2 tratou dos aspectos históricos específicos ao país e a sua tratativa da temática. Em seguida, buscou-se entender a Lei 9.474 de 1997 que rege o tema no país. Como fechamento, o capítulo explorou como se dá o sistema brasileiro de refúgio e como se dá o processo de determinação do status de refúgio, ponto importante que é retomado no capítulo final desta dissertação.

O Capítulo 3 desta dissertação, por sua vez, explora parte da leitura acadêmica da inserção de gênero nos estudos sobre o refúgio e a resposta internacional frente ao tema. Esta etapa é importante como meio de entender alguns dos principais debates dentro da academia sobre a temática e como se deu a ação internacional frente ao tema, trazendo ao centro documentos políticos e jurídicos criados como meio de tratativa ao tema.

O Capítulo 4 seguiu um processo diferente dos demais e é importante que seja descrito nesta Introdução, de forma que o leitor tenha bom entendimento do processo de estudo de caso usado neste trabalho. Como primeira fase, procurou-se mapear as instituições que poderiam ser alvo de nossas entrevistas. Em um primeiro mapeamento, procurou-se enviar e-mails para o maior número de instituições possíveis de forma a sondar quais seriam os possíveis entrevistados. Nesta primeira fase, poucas foram as respostas obtidas. Desta forma, procurou-se por meio de contatos obtidos em ambientes de trabalho e acadêmicos da pesquisadora conseguir instituições que aceitariam ser entrevistadas.

Com o aceite de algumas entrevistas, o processo se iniciou em novembro de 2021 com as primeiras duas entrevistas. Com base nessas duas entrevistas e em um roteiro pré-estruturado usado desde o início, as entrevistas seguintes foram realizadas. As entrevistas foram guiadas também pelas impressões da pesquisadora sobre as entrevistas anteriores tornando cada vez mais tateável aquilo que se procurava extrair destas entrevistas.

Por fim, procurou-se construir o Capítulo 4 com base nas impressões da autora sobre essas entrevistas e sobre as pesquisas bibliográficas e documentais realizadas anteriormente, de forma a analisar o panorama oferecido pelas entrevistas.

2 MECANISMOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS DE REFÚGIO: ASPECTOS GERAIS E PROCESSOS

Este capítulo tem como objetivo introduzir o leitor aos mecanismos internacionais e nacionais de refúgio a fim de oferecer um panorama e um percurso pelos aspectos necessários à compreensão da construção do termo refúgio nos moldes que atualmente conhecemos.

A primeira seção deste capítulo tem como objetivo analisar os aspectos históricos que culminaram nos mecanismos internacionais que são marcos hoje. Com isso, analisou-se, desde os anos 1920 até os anos 1950, quais foram os primeiros documentos e mecanismos que protegeram o refugiado.

O Brasil, por outro lado, tem forte e histórica presença na proteção à pessoa refugiada e ao migrante. Desde os anos 1960, com a ratificação da convenção de 1951 e, mais tarde, com a incorporação do protocolo de 1967 e a declaração de Cartagena de 1984, o país tem se mostrado como exemplo mundial no assunto. Com a chegada de sua Lei 9.474/97, que estabelece o estatuto do refugiado, inicia-se um novo ciclo para a proteção do refugiado. Os processos e órgãos que compõem a tratativa do tema no Brasil constituem um sistema tripartite que avança de forma significativa na proteção do refugiado.

Com o intuito de introduzir o leitor aos processos históricos e a constituição atual desse sistema, a segunda seção deste capítulo se divide em quatro fases. A primeira seção tem como objetivo apresentar os aspectos históricos até a chegada, em 1997, da Lei 9.474/97; em seguida, são analisados a lei e os seus mecanismos de proteção; posteriormente, é apresentada a composição e funções desse sistema tripartite. Com isso, compreende-se melhor o processo burocrático de solicitação de reconhecimento de refúgio e as críticas feitas na literatura a esse processo. Esta seção, portanto, visa mostrar como se dá a proteção ao refugiado no Brasil e quais seus aspectos, de modo a nos preparar para os capítulos seguintes.

2.1. Os mecanismos internacionais de proteção ao refugiado: A evolução do instituto do refúgio: de 1920 a 1950

A migração forçada de comunidades e pessoas que foram perseguidas por motivos políticos, étnicos, religiosos, raciais e de gênero tem atravessado a história. No decorrer dos tempos, pessoas pertencentes a grupos minoritários têm sido perseguidas e alvo de diversas

repressões. Atualmente, essa ainda é uma realidade e tem sido cada vez mais percebida com o crescimento de conflitos e violações de direitos humanos.

Como marco temporal inicial para nossa narrativa, escolhemos o marco dado por Jubilit (2007). Para a autora, o instituto do refúgio nasce sob o desafio enfrentado pela Liga das Nações⁶ face aos elevados números de perseguição na União Soviética. O caso é que essas perseguições não se encaixariam no instituto do asilo existente da época, já que nenhum país naquele momento estaria disposto a acolher milhares de pessoas. Para isso, seria necessária uma qualificação coletiva que lhes fornecesse uma proteção internacional.

Porém, as definições de refugiado eram construídas a partir do marco das soluções *ad hoc* que eram adotadas pela comunidade internacional para responder às crises humanitárias que eram fruto de eventos históricos produtores de deslocamentos forçados. Como nos mostra Hathaway (1984, p. 349) a proteção aos refugiados dos anos 1920 a 1950 foi constituída por três fases: jurídica, social e individualista.

2.1.1 O aspecto jurídico: 1920 a 1935

A primeira fase, constituída durante os anos de 1920 a 1935, tinha a definição de refugiado baseada em termos essencialmente jurídicos. Como mencionado por Carneiro (2005,p.1):

De 1920 até 1935, os refugiados eram definidos de forma praticamente convencional e casuística com base em um critério grupal, tomando principalmente o fato de ser membro de um determinado grupo de pessoas privadas da proteção de seu estado de origem. Este critério apareceu simultaneamente aos primeiros instrumentos jurídicos de proteção às minorias. Principalmente na Europa, após a Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações firmou vários tratados com os países vencidos visando a proteção de minorias nacionais. Tratados foram firmados com a Polônia, o Estado Servo-croata-esloveno, a Albânia e a Bulgária, entre outros instrumentos contendo a proteção de minorias étnicas, linguísticas e religiosas, assim como introduzindo a responsabilidade internacional com respeito à proteção de pessoas. Sob o signo deste período a Liga das Nações também aplicou o mesmo critério nas primeiras ações internacionais jurídicas e políticas, para a proteção das pessoas forçadas a abandonar seus locais de origem para buscar proteção alhures.

No ano de 1921, a Liga das Nações criou, em conjunto com o Comitê da Cruz Vermelha, a primeira organização oficial focada na proteção de refugiados: o Alto Comissariado para

⁶ A Liga das Nações (1919-1946), idealizada em Versalhes, foi uma organização internacional composta pelas potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial para a negociação de um acordo de paz.

Refugiados Russos. A organização teve sua existência perdurada até o ano de 1930 e tinha como objetivo a proteção de cerca de 2 milhões de russos (JUBILUT, 2007). A sua função era cuidar da situação jurídica dos refugiados, repatriá-los e reassentá-los. A organização era coordenada por Fridtojf Nansen (BARICHELLO; ARAUJO, 2015), que ficou conhecido por seu árduo trabalho pela proteção dos refugiados e a busca por uma solução permanente.

A Liga das Nações passou por iniciativas de cunho tanto institucionais quanto legais no que diz respeito ao direito internacional dos refugiados. Uma das primeiras iniciativas se dá no ano de 1921, com a indicação de um Alto Comissário para Refugiados, e no ano seguinte, com uma das mais marcantes iniciativas de proteção da época, que contemplava “pessoas vindas da Rússia que não contassem mais com a proteção do governo da União Soviética e que não tivessem adquirido nenhuma outra nacionalidade” (GOODWIN-GILL, 2014).

O caso dos refugiados russos deve ainda ser salientado pela multiplicação no caso de apátridas que tal movimento migratório gerou. Como citado anteriormente, o ano de 1921 foi palco de um movimento de desnaturalização em massa. Os decretos de 28 de outubro e de 15 dezembro deste ano retiravam a nacionalidade russa daqueles que se encontravam fora do país há mais de cinco anos e, até 22 de julho de 1922, não tivessem obtido um novo passaporte, ou, ainda, tivessem deixado a Rússia após a revolução por não concordarem com o regime que passou a vigorar (ANDRADE, 1996 *apud* BARICHELLO; ARAUJO, 2015). Como nos mostram Araujo e Barrichello (2015,p.115):

Em 5 de julho de 1922, sob os auspícios do Alto Comissariado para Refugiados Russos, foi ratificado por 52 países, em Genebra, o Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos (LEAGUE OF NATIONS, 1922). Esse acordo não definiu de forma definitiva o que deveria se entender por refugiado russo, porém instituiu o Certificado de Identidade para Refugiados Russos, idealizado pelo comissário Fridtjof Nansen, que ficou conhecido como Passaporte Nansen destinado a dar aos refugiados russos um status jurídico, identificá-los e permitir aos que se refugiavam viajar sobre o território dos países que os reconheciam e retornar ao país que havia expedido o documento. Foi um primeiro passo para dar aos refugiados a possibilidade de começar uma nova vida e radicar-se.

Fridtojf Nansen ainda teve importante papel na crise de refugiados armênios. O genocídio armênio é considerado o primeiro grande genocídio do século XX e se constituiu na deportação e massacre de 1,5 milhão de armênios pelo Império Otomano, entre 1915 e 1923. Em 1924, por persuasão de Nansen, a competência do Alto Comissariado para os Refugiados Russos foi estendida para a proteção de refugiados armênios (BARICHELLO; ARAUJO, 2015; JUBILUT, 2007).

Nos anos seguintes, o regime de refúgio passou por transições importantes. Destaca-se os acontecimentos que se deram a partir do ano de 1929 e que marcaram a subordinação do Alto Comissariado à Liga das Nações. O estatuto do órgão tinha como data de extinção o ano de 1931, fazendo-se necessário um período de transição e estudo. Contudo, no ano de 1930, Nansen falece e a liga das Nações cria o Escritório Nansen para os Refugiados. A instituição, por sua vez, elabora importante instrumento jurídico: a Convenção de 1933 (JUBILUT, 2007).

O grande legado da Convenção de 1933 divide-se em dois pontos que merecem destaque: primeiro, a continuidade dada à essência de proteção aos refugiados, ou seja, não houve qualquer restrição na qualificação dos refugiados, pois a utilização da expressão “assimilados” abriu possibilidades maiores do que o até então concebido; segundo, a ampliação do âmbito e solidificação do princípio de *non-refoulement*, pois, no art. 3º dessa Convenção, encontra-se a obrigação de não repelir em qualquer hipótese, aqueles que, porventura, necessitem de proteção internacional (LEAGUE OF NATIONS, 1933). (BARRICHELLO; ARAUJO, 2015, p.118).

2.1.2 O caráter social: de 1935 a 1939

O caráter social da definição de refugiado da época foi predominante nos anos de 1935 a 1939. Os refugiados da época vinham de situações em que, por motivações sociais e políticas, eram excluídos da sociedade que viviam. Esta fase, assim como a fase anterior, tratava do problema dos refugiados como uma anomalia do sistema e não procurava formas de garantir a segurança e bem-estar dessas pessoas (HATHAWAY, 1991).

Esse caráter foi inegavelmente influenciado pela ascensão do nazismo na Alemanha em 1933, que desencadeou uma massiva perseguição por critério políticos e étnicos. A chamada “Noite dos Cristais”, ocorrida no ano de 1935, marcou o início da perseguição antissemita (CARNEIRO, 2005).

Neste cenário, em 1936 é estabelecido o Alto Comissariado para Refugiados da Alemanha, criador de um novo critério definidor ao termo refugiado, o critério da perseguição. Em seguimento, é redigida a Convenção Relativa aos Refugiados Provenientes da Alemanha, de 10 de fevereiro de 1938, que coloca a apatridia e o *status* de refugiado no mesmo patamar. Além disso, a Convenção estabelece a proibição da expulsão ou devolução de refugiados, salvo “no caso em que a segurança nacional ou a ordem pública o façam necessário”⁷ (BARRICHELLO; ARAUJO, 2015).

⁷ Em 1939, a Convenção é estendida a cidadãos austríacos.

Ainda como nos mostra Hathaway (1984), a nova formulação para a definição de refugiado feita sob a égide da Liga das Nações se destaca em dois pontos: primeiro, era tido que apátridas, assim como nacionais alemães deveriam estabelecer, que não contavam com proteção *de jure* ou *de facto* do Governo Alemão. Em segundo lugar, excluía da definição de refugiado aqueles que pretendiam deixar a Alemanha por motivos puramente pessoais.

2.1.3 O aspecto individualista: 1938 a 1950

Entre os anos de 1938 e 1950, a definição de refugiado passou a assumir um aspecto individualista. Os refugiados eram tidos como pessoas que fugiam de injustiças e incompatibilidades com seu estado de origem. Essas pessoas enfrentavam dificuldade no desenvolvimento e na expressão de seus valores e personalidade, o que passou a ser visto como um risco a suas vidas (HATHAWAY, 1991).

No ano de 1938, o sistema internacional se encontrava frente a um desafio. Os órgãos existentes para a proteção de refugiados na época tinham uma data de expiração. Com isso, desenhou-se uma nova instituição que veio a substituir estes órgãos: o Alto Comissariado da Liga das Nações Unidas para Refugiados. A criação do Comissariado é tida como um marco importante para a proteção de refugiados, já que, anteriormente a ele, a qualificação da pessoa refugiada era feita com base em um caráter coletivo, usando como critérios sua origem, nacionalidade ou etnia. Com essa mudança, passa-se a usar como critério determinante da condição de refugiado aspectos individuais, ou seja, sua história, características e perseguição sofrida por ele (JUBILUT, 2007). Porém, como nos mostra Jubilut (2007, p.78):

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial e o consequente aprofundamento da crise de legitimidade e poder da Liga das Nações, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados passou a ser ineficaz, não conseguindo executar suas tarefas. Muito porque, enquanto a Primeira Guerra Mundial gerou 4 milhões de refugiados, a Segunda Guerra Mundial fez surgir mais de 40 milhões de refugiados. Esse órgão perdurou, então, apenas até 1946, quando a Liga das Nações foi oficialmente extinta.

Em paralelo à criação do Alto Comissariado, em 1938, é criado o Comitê Intergovernamental para os Refugiados, sob a influência dos Estados Unidos. O órgão complementava a ação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados. Como ponto importante da atuação de tal órgão está a celebração da Conferência de Evian, de 1938. O documento destaca-se por fazer, pela primeira vez, menção às causas e elementos de concessão de refúgio. Destaca-se ainda que, com o fim do Alto Comissariado da Liga das Nações para

Refugiados, no ano de 1946, o Comitê Intergovernamental assume suas funções. Esse modelo se estende até o fim da organização, em 1947. Com isso, a Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados, sob os auspícios da ONU, assume temporariamente a função (JUBILUT, 2007).

Em paralelo a isso, no ano de 1943, foi criada a Administração das Nações Unidas para o Socorro e Reconstrução (UNRRA). O órgão, de caráter temporário, tinha como objetivo ajudar vítimas de perseguição e violência, assinada por 44 estados.

Em 1945, tem origem a Carta Constitutiva das Nações Unidas (ONU) e, posteriormente, em 1947, é criada a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), dedicada aos refugiados da Segunda Guerra Mundial. Assim como as demais organizações que tratavam do tema, a OIR tinha um limite temporal pré-estabelecido. No caso desta organização, o limite era 30 de junho de 1950. Mesmo diante deste marco, ela encerrou suas atividades apenas em fevereiro de 1952, pois necessitava-se de preparação e estabelecimento de um novo organismo que tivesse como competência o tratamento da temática de refúgio (JUBILUT, 2007; BARICHELLO; ARAUJO, 2015).

Diante disso, criou-se Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o ACNUR. O órgão teve seu estabelecimento no ano de 1950, com mandato estabelecido de três anos, mas até hoje é órgão central quando tratamos da temática. Como nos mostra Jubilit (2007), a organização foi criada com caráter apolítico, humanitário e social, que teria como função assegurar a proteção internacional dos refugiados e buscar soluções duradouras.

2.1.4 A Convenção de 1951 e seu protocolo de 1967: a construção de um marco

Atualmente, os marcos utilizados internacionalmente para a proteção de refugiados são a Convenção de 1951 e seu protocolo de 1967, os quais, nesta seção da dissertação, terão seus desenvolvimentos e pontos importantes destacados.

A Convenção de 1951 foi redigida e elaborada em meio ao fim da Segunda Guerra Mundial e de um conseqüente aumento do número de refugiados. O número de refugiados na época era de cerca de 40 milhões na Europa e aproximadamente 60 milhões pelo mundo. A Convenção foi desenhada com o objetivo de se criar uma definição geral do termo refugiado que abrangesse as situações específicas do refúgio da época, além de ter como um de seus pontos principais a procura por soluções duradouras.

A convenção relativa ao estatuto dos refugiados foi adotada em 28 de julho de 1951, na Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários realizada em Genebra, mas só entrou em vigor em 22 de abril de 1954. Há de se destacar que a convenção trata não somente de questões referentes à proteção internacional dos refugiados, mas também procura abranger direitos civis e socioeconômicos.

A definição para o termo refugiado está presente no artigo 1º, seção A da Convenção:

A. Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção;

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ACNUR, 1951).

O contexto histórico da época, segundo Goodwin Gill (2008), ajuda a explicar a natureza da Convenção e algumas de suas limitações. Princípios como a soberania, independência e não-interferência eram base do sistema das Nações Unidas. Para além disso, os direitos humanos começaram somente nesta época a serem vistos como componentes de direitos individuais. Para o autor, a Convenção foi redigida em um momento inicial como um acordo entre estados e como estes lidariam com a problemática do refúgio. Isso explicaria a natureza essencialmente reativa do sistema internacional de proteção ao refugiado aos casos de deslocamento interno de pessoas.

Destaca-se dentro da Convenção de 1951 alguns pontos. O primeiro é o chamado princípio do *non-refoulement*, que consiste na vedação da devolução do refugiado ou solicitante de refúgio para o local de onde teve que sair por um fundado temor de perseguição. Tal princípio está inserido no artigo 33 da Convenção e em diversos diplomas internacionais. Mesmo quando o refúgio não é outorgado, o estado de acolhida, ainda assim, não pode devolver o solicitante para um território no qual sua liberdade ou vida é ameaçada por razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política (RAMOS, 2010).

Ainda sobre a definição de refugiado, nota-se que a Convenção de 1951 trazia limitações geográficas e temporais que mais tarde foram revisitadas pelo Protocolo de 1967. Essas limitações estavam presentes no artigo 1º, seções A e B. Na seção A, destacada anteriormente, encontramos a limitação temporal que define como data os “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”. Por outro lado, o parágrafo 2 define que:

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou 3 a) “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”; ou b) “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures” [...]. (ACNUR, 1951).

Essas limitações são tidas como uma forma que os Estados encontraram na época para limitar a acolhida de refugiados, já que aqueles que não tinham seu fundado temor de perseguição antes de 1º de janeiro de 1951 não eram beneficiados pela definição criada. Além disso, a grande maioria dos países signatários optou pela definição que continha apenas a proteção para “acontecimentos ocorridos antes de 1951 na Europa”, impedindo que pessoas advindas de outros Estados que não pertencentes ao continente europeu fossem amplamente protegidas.

O processo de origem do protocolo de 1967 se deu de maneira distinta ao de seu antecessor, refletindo o reconhecimento do ACNUR e dos Estados-membros do Comitê Executivo de que existia uma desconexão entre a universalidade estabelecida pelo estatuto do ACNUR e o escopo da convenção de 1951. Em vez de ser realizada uma convenção internacional nos auspícios das Nações Unidas, as problemáticas, desta vez, foram endereçadas em um Colóquio em Bellagio, Itália, entre 21 e 28 de abril de 1965. Como mostra Goodwin-Gill (2008):

The Colloquium did not favour a complete revision of the 1951 Convention but opted instead for a Protocol by way of which States parties would agree to apply the relevant provisions of the Convention, but without necessarily becoming party to that treaty. The approach was approved by the UNHCR Executive Committee, and the draft Protocol was referred to the Economic and Social Council for transmission to the General Assembly.

Destaca-se ainda que o Protocolo é um instrumento independente, no qual os Estados sem a necessidade de se tornarem parte da Convenção de 1951 acordam que aplicarão os artigos 2 a 34 da Convenção.

Apesar de ter havido avanços significativos com a adoção do protocolo, uma barreira ainda se encontra presente: a discussão sobre a definição de refugiado. A definição utilizada atualmente mantém uma limitação da sua caracterização por violações de direitos civis e

políticos. Acredita-se que isso se deve ao medo dos Estados desenvolvidos de um aumento do número de refugiados – na época, isso não atendia a seus interesses. Desse modo, o documento aprovado em 1967 era curto e se limitava à revogação de reservas e não propunha uma discussão sobre a temática (JUBILUT, 2008).

2.2. Mecanismos Regionais e a ampliação da definição de refugiado

A Convenção de 1951 e o protocolo de 1967 são tidos como marcos mundiais para o tratamento jurídico do refúgio. No entanto, devido a acontecimentos e conflitos regionais e limitações encontradas nesses mecanismos, estabeleceu-se uma ampliação da definição de refugiado em alguns documentos regionais, como é o caso da Convenção Relativa aos Aspectos específicos dos Refugiados Africanos, de 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984.

O artigo 1 (2) da Convenção Relativa aos Aspectos específicos dos Refugiados Africanos, de 1969, amplia a definição de refugiado e é considerada uma das definições de refugiado mais abrangentes atualmente, A definição presente no documento é destacada abaixo:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade. (OUA, 1969).

Como nos mostra Wood (2014), existem quatro pontos principais que mostram o porquê de a Convenção de 1969 e a definição expandida de refugiado contida em seu texto ser frequentemente considerada mais abrangente: (1) essa definição compreende um conjunto puramente objetivo de critérios com foco nas condições gerais do país de origem; (2) a natureza generalizada dos eventos geradores de refugiados como agressão externa, ocupação, dominação estrangeira e eventos que perturbem seriamente a ordem pública significa que a definição oferece maior proteção a pessoas que fogem de guerras civis; (3) o fato de o evento não necessariamente ter ocorrido em todo o país e poder ter acontecido “em parte do país de origem” remove a chama “alternativa de voo interno” da definição de 1951; (4) a definição expandida de 1969 protege aqueles que tenham seu refúgio derivado de situações de deslocamento massivo.

Ao ampliar a definição de refugiado para aqueles que fogem de um medo generalizado de eventos políticos, guerras civis e até desastres naturais, a definição da Organização da Unidade Africana (OUA) ganha destaque no ambiente internacional por seu caráter

humanitário. Além disso, a convenção é tida como mais realista diante do cenário atual e das causalidades de refúgio (WOOD, 2014).

Por sua vez, no contexto americano, desenvolve-se a Declaração de Cartagena de 1984. Essa declaração é fruto de uma crise de refugiados provindos da América Central.

No final da década de 1970 e início dos anos 1980, vemos o desenvolvimento de conflitos em Nicarágua, El Salvador, Guatemala e Honduras, que resultaram em um deslocamento massivo de pessoas. Grande parte dos refugiados que tinham estes países como origem eram forçosamente deslocados aos países vizinhos devido, principalmente, às consequências de guerras civis e agressão estrangeira. Ademais, a região se viu envolvida na geopolítica da Guerra Fria e de sua onda anticomunista (ANDRADE, 2017).

Estima-se que cerca de duas milhões de pessoas se deslocaram durante esta época. Desta forma, os oito países da região central das Américas se viram afetados por este grande movimento de pessoas.

Assim, em 1981, é organizado o Colóquio sobre Asilo e Proteção Internacional de Refugiados na América Latina, o precursor da Declaração de Cartagena. Em 1984, a Declaração é firmada a partir de conclusões e recomendações de um novo Colóquio realizado em Cartagena das Índias. A definição ampliada contida em tal declaração considera como refugiados:

[...] as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (OEA, 1984).

Como nos mostram Jubilit e Madureira (2014), quando falamos sobre a grave e generalizada violação de direitos humanos é importante termos em mente algumas considerações. Em primeiro lugar, os autores apontam que não existe uma definição legal ao termo e que, na prática, verifica-se sua aplicação em casos como guerras civis, regimes ditatoriais e em casos nos quais os países não conseguem garantir a liberdade, segurança ou a vida do indivíduo.

Em segundo lugar, é possível constatar que tal definição deve ser considerada em conjunto com os mecanismos internacionais da Convenção de 1951 e o protocolo de 1967. Como terceiro ponto, os autores destacam que a definição regional criou um novo padrão de análise ao considerar a grave e generalizada violação de direitos humanos um elemento caracterizador do *status* de refúgio levando não somente a uma análise do fundado temor de perseguição, mas também da situação subjetiva do país de origem.

Além de fornecer um conceito ampliado ao refúgio, a declaração demonstra o compromisso regional com os Direitos Humanos. Com a sua elaboração, a região passa a buscar respostas coordenadas em âmbito regional para os refugiados (JUBILUT; MADUREIRA, 2014).

A seguir analisamos os processos e mecanismos disponíveis no Brasil, país que adere à Declaração de Cartagena para a proteção de refugiados.

2.3 O Brasil e o refúgio

2.3.1. A proteção brasileira ao refugiado: aspectos históricos e a chegada da Lei 9.474/97

O Brasil é reconhecido internacionalmente por seu amplo compromisso com a proteção de refugiados desde seus primórdios. O comprometimento com a normativa internacional data do ano de 1960, quando o país ratifica a Convenção de 1951. Em 1971, o Brasil assume também seu compromisso internacional com o protocolo de 1967.⁸

Porém, apesar de seu destaque perante os compromissos internacionais, é apenas no final da década de 1990 que se tem uma formulação de política pública no âmbito interno do país, com a chegada da Lei 9.474/97. Esta seção da dissertação pretende traçar aspectos históricos importantes ao desenvolvimento de tal normativa introduzindo o leitor, de forma breve, ao desenvolvimento do sistema de refúgio brasileiro. Desta forma, primeiro nos cabe destacar os momentos que foram críticos ao desenvolvimento da normativa e que revelaram a importância e a necessidade de o Brasil formular um mecanismo interno de proteção aos refugiados.

Em seu texto “Aspectos históricos da proteção de refugiados no Brasil (1951-1997)”, José H. Fischel de Andrade (2017) nos fornece um panorama dos acontecimentos históricos que desencadeiam no estabelecimento da Lei 9.474/97. O autor divide estes acontecimentos em quatro momentos.

A primeira fase tratada no texto se dá entre os anos de 1951 e 1976 e se constitui majoritariamente pelo reassentamento de europeus. Inicialmente, por falta da ratificação da Convenção de 1951, o que se tinha no contexto nacional era a mera configuração de um visto

⁸ Vale destacar que, segundo Jubilut (2007), o protocolo de 1967 passa a ter sua validade efetiva somente com o decreto 99.757 de 3 de dezembro de 1990, pois a promulgação anterior mantinha em seu texto as reservas geográficas e temporais que, na verdade, o protocolo objetivava retirar. Somente em 1990 estas reservas são retiradas e o protocolo passa a ter validade efetiva dentro do território nacional.

de “residência” que impossibilitava uma proteção internacional adequada à essa população. Mesmo após a ratificação, nos anos 1960, ao contrário do que se espera, não se desenha no contexto nacional um impacto significativo devido às reservas geográficas e temporais⁹ que impediam o país de conceder refúgio para aqueles que não se encaixassem nestas definições. Barreto (2010) aponta, que naquele momento, devido a essas reservas, o governo brasileiro não acompanhava e recepcionava essas pessoas, de maneira que isso ficava à função do ACNUR.

A segunda fase, ocorrida entre os anos de 1977 e 1984, é marcada pela chegada de refugiados sul-americanos e vietnamitas. Nesta época, permanecia na ratificação da Convenção de 1951 por parte do Brasil uma reserva geográfica e temporal, de forma que resultava novamente em um processo de reassentamento (ANDRADE, 2017).

Nestes casos, as instituições que assumiam o papel de acolhida eram a Caritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro. Desde o ano de 1975, essas instituições ajudavam argentinos, chilenos e uruguaios que fugiam de seus países para o Brasil, mesmo diante do risco de que, caso descobertos, fossem devolvidos ao seu país de origem. Nesta época, a Caritas contava com mais de 70 apartamentos alugados que abrigavam cerca de 350 refugiados. Por ser uma instituição respeitada pelas forças militares, a igreja católica conseguia manter esta assistência (BARRETO, 2010).

No início dos anos 1980, com a redemocratização do país, um fluxo maior de refugiados chega. A exemplo estão os angolanos que, em razão de uma guerra civil, passaram a pedir refúgio no Brasil. Nesta época, também é oficializada a presença do ACNUR no país, que passa a buscar por um diálogo com o governo brasileiro no sentido de estabelecer a suspensão da reserva geográfica que fazia com que fossem prejudicados os refugiados que viessem de países que não se localizassem no continente europeu (BARRETO, 2010).

Entre 1985 e 1992 teve lugar a terceira fase. O país passava pelo processo de redemocratização e a pauta do refúgio acaba se beneficiando deste momento. Nesse período destacam-se o estabelecimento da constituição de 1988, que em seu corpo contém referência expressa à concessão de asilo, e a retirada de reserva geográfica no ano de 1991. Essa retirada passou por diversas fases (ANDRADE, 2017).

A primeira tentativa se deu no ano de 1986, quando o Brasil recebeu 50 famílias de refugiados iranianos que professavam a fé Bahá’í e tinham seus direitos limitados em seu país. Esse foi um dos primeiros grupos não-europeus que foi recebido de forma ilimitada no Brasil,

⁹ Essa reserva era para “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”, conforme o artigo 2 da Convenção de 1951.

em uma forte demonstração que a reserva geográfica não se enquadrava mais na realidade brasileira. Assim, em 1987, o Conselho Nacional de Imigração editou a Resolução nº 17, que determinava o recebimento de imigrantes temporariamente sem o *status* de refúgio. Em 1989, o decreto nº 98.602 estabelece que o Brasil passa a aderir a Declaração de Cartagena, sendo esse um primeiro passo ao acolhimento de refugiados de outros países que não somente da Europa. Finalmente, em 1991, a reserva geográfica mantida durante todo esse período à ratificação do protocolo de 1967 é retirada (ANDRADE, 2017; BARRETO, 2010).

Contudo, o Brasil ainda não assumia completamente a responsabilidade que havia se comprometido, dado que a função do Estado era de conceder a permanência do refugiado em território nacional, e a determinação do *status* de refúgio era feito à época pelo ACNUR (ANDRADE, 2017). Assim destaca-se que:

A situação de pouca demanda persistiu até o final de 1992, quando começam a ingressar no Brasil, intensamente, refugiados de Angola, da República Democrática do Congo (ex-Zaire), da Libéria e da ex-Iugoslávia. Naquele momento, sob a portaria interministerial que proporcionava um marco jurídico interno mínimo, o Acnur entrevistava essas pessoas e apenas solicitava ao governo brasileiro o reconhecimento formal. O papel do governo brasileiro se restringia à liberação dos documentos e a partir daí os refugiados tinham que caminhar com suas próprias pernas no país que os acolhia. Como muitos desses refugiados vinham de regiões de guerra, com traumas psíquicos e com problemas de saúde, o apoio oferecido era insuficiente e havia a necessidade de maior integração dos refugiados no ambiente local. (BARRETO, 2010, p. 18).

Por fim, apenas entre os anos de 1993 e 1997 é que se vislumbra uma mudança efetiva em matéria de política pública para a agenda de refúgio no país. Com um grande crescimento no número de refugiados e com uma maior abertura por parte de diversos atores, desenha-se um caminho para a formulação de legislação sobre o tema. Com papel importante do ACNUR e seu *advocacy* e com a intervenção de atores do Executivo, Legislativo e da sociedade civil (apoiada pela igreja), é implementada a Lei 9.474/97 (ANDRADE, 2017). Os aspectos relevantes e conteúdo da lei são discutidos na próxima seção.

Além desses importantes aspectos históricos, outro fato necessita ser revelado nesta seção. Este fator diz respeito à autonomia do escritório do ACNUR em território nacional. Apesar de ser reconhecido como órgão internacional em 1989, foi apenas em 2005 que sua autonomia foi reconhecida pelo Estado brasileiro e o órgão passa a ter uma representação oficial em território nacional. Antes o ACNUR contava apenas com escritório subordinado a Buenos Aires (JUBILUT, 2007; JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008).

2.3.2. A Lei 9.474/97 e a proteção ao refugiado: aspectos relevantes e conteúdo

A Lei 9.474/97, também conhecida como Estatuto do Refugiado, estabelece os critérios de reconhecimento do *status* de refúgio e determina como o procedimento se dará, inclusive, criando o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão administrativo responsável para o tema. Além de definir o conceito de refugiado, a lei elenca seus direitos e deveres e define quais os procedimentos que serão adotados no território nacional.

Como afirma Jubilit (2007), a Lei 9.474 de 1997 é bem estruturada do ponto de vista formal. A autora ainda destaca que a existência de uma lei específica para a temática é essencial às necessidades dos refugiados. Barreto (2010) ressalta que a lei brasileira é considerada pela própria ONU como uma das leis mais modernas e abrangentes do mundo. Ela contempla todos os dispositivos de proteção internacional e ainda cria um órgão nacional, CONARE, que tem como responsabilidade estabelecer a política pública de refúgio e decidir sobre as solicitações de refúgio que são apresentadas ao país.

O CONARE é um órgão misto, público-privado, e dele participam vários segmentos do governo, como o Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Polícia Federal. Participam também o ACNUR e sociedade civil, por meio da Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo. Sendo assim, o órgão se constitui por meio de um regime tripartite: Governo, ACNUR e sociedade civil (BARRETO, 2010; LEÃO, 2010).¹⁰

Quando referenciada a questão organizacional do Estatuto do Refugiado destaca-se que a organização tripartite na verdade existia desde a década de 1970, como podemos reflexionar a partir das informações trazidas na sessão anterior, mas não era institucionalizada. A sociedade civil tem sido, desde a instalação do ACNUR no território nacional, parceira na proteção dos refugiados.

Dentre as inovações da lei, destaca-se também a incorporação do que se chama de “Espírito de Cartagena”¹¹, em referência à definição criada no contexto sul-americano pela

¹⁰ O CONARE é um Comitê de elegibilidade que reconhece ou não a condição daqueles que solicitam o refúgio no Brasil. O refúgio não se oferece ou se outorga, o refúgio se reconhece porque a condição de reconhecimento já existia antes mesmo da solicitação (LEÃO, 2010).

¹¹ Segundo Barreto e Leão (2010): “Na prática, o espírito de Cartagena tem sido gradualmente incorporado na legislação brasileira desde que a Constituição foi promulgada em 1998. O primeiro artigo da Constituição do Brasil enumera seus elementos fundamentais, incluindo “a dignidade da pessoa humana”, e o artigo terceiro descreve o objetivo fundamental do Brasil em “promover o bem de todos,

Declaração de Cartagena. A lei brasileira estabelece em seu artigo 1º que será reconhecido como refugiado:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I – Devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II – Não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III – Devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 1997).

O inciso III deste artigo reflete uma ampliação importante da definição de refugiado que deve ser destacado. O Brasil demonstra, com isso, uma posição firme em defender os direitos humanos e reconhecer o instituto do refúgio como uma medida humanitária (PAMPLONA; PIOVESAN, 2015).

Ademais, a lei brasileira de refúgio é tida como referência no continente americano, como destacado por Gonzalez (2010). Com efeito, a lei foi utilizada como modelo pelo ACNUR para toda a região do Mercosul, em virtude de seu alto padrão de proteção internacional aos refugiados. Quando o Brasil adotou sua lei de refúgio, poucos eram os países que tinham normativa referente ao tema. Dentre as boas práticas, o autor numera algumas:

1. A proteção internacional dos refugiados se assume como uma política de Estado,
2. Incorporação de uma definição de refugiado mais ampla,
3. Estabelecimento de um órgão colegiado para a determinação da condição de refugiado,
4. Participação de representantes da sociedade civil dentro do órgão nacional para a determinação da condição de refugiado,
5. Regulação dos direitos e obrigações dos refugiados, incluindo o direito ao trabalho para os solicitantes de refúgio,
6. Assistência administrativa para os refugiados,
7. Busca de soluções duradouras e a participação do Brasil como país emergente de reassentamento. (GONZALEZ, 2010, p.52).

De maneira progressiva, a América Latina teve seus Estados assumindo novas posições sobre a determinação da condição de refugiado que se desenvolveram a partir de três principais características: 1) o estabelecimento de órgãos colegiados interinstitucionais ou interministeriais, denominados em muitos países como comissões nacionais para a proteção de

sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Ademais, o artigo quarto – referindo-se aos princípios que regem as relações internacionais – cita, entre os outros critérios, “a prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e a concessão de asilo político”.

refugiados; 2) órgãos unipessoais, pertencentes às direções gerais de migração; e 3) mecanismos de elegibilidade *ad hoc*. Além disso, dentro do território nacional o espírito da lei brasileira sobre refugiados inspirou outras iniciativas importantes, como a instalação, em São Paulo e no Rio de Janeiro, dos Comitês Estaduais para Refugiados, e o Comitê Municipal para Refugiados de São Paulo (GONZALEZ, 2010).

Contudo, atualmente observa-se um número baixo de refugiados no país. Segundo dados apresentados pelo relatório “refúgio em números” do CONARE, em sua 6ª edição divulgada em junho de 2021, ao final de 2020 havia 57.099 pessoas refugiadas reconhecidas no território nacional (CONARE, 2021).

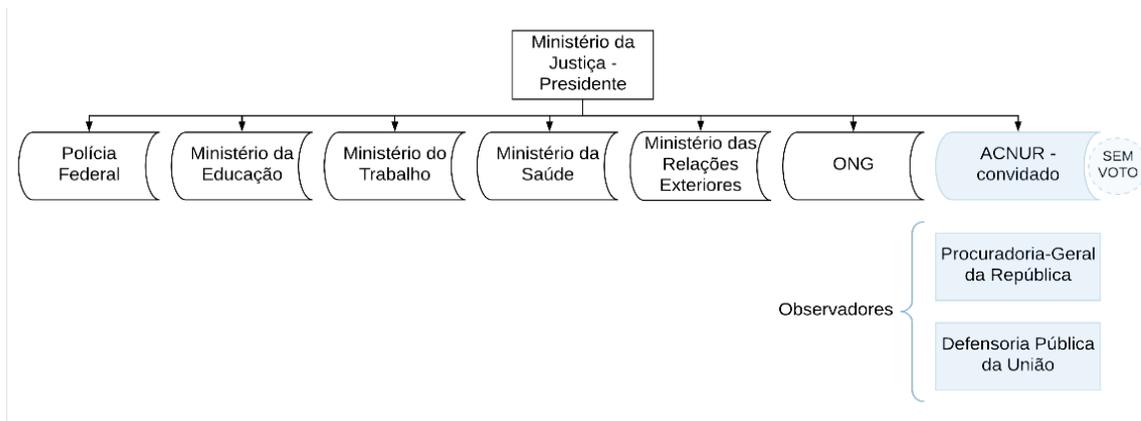
Como motivos para esse baixo número são destacados: localização geográfica, problemas com a aplicação da lei na prática, desinformação sobre a questão do refúgio dentro do Brasil e a precariedade tanto na política de acolhida quanto na própria política de refúgio brasileira (GOMES, 2017 *apud* MATOS, 2018).

2.3.3. O sistema de refúgio tripartite brasileiro: sua composição e ordenamento

Como mencionado anteriormente, a determinação do *status* de refúgio no Brasil é atualmente um processo tripartite que envolve o ACNUR, o governo brasileiro e a sociedade civil. Essa característica tripartite e especialmente a participação da sociedade civil garante ao Brasil um procedimento mais democrático e envolve, como apontam Jubilut e Apolinário (2008), todos os atores necessários para a garantia de proteção integral de refugiados.

O organograma abaixo mostra as instituições participantes do CONARE, e isso nos é importante pois ilustra o funcionamento do órgão. A partir desta imagem construímos uma introdução às responsabilidades destes organismos dentro do processo de determinação do *status* de refúgio.

Figura 1 – Organograma da composição do CONARE



Fonte: CONARE (2022©)

Cabe, antes de iniciar a introdução citada acima, explicarmos como se dá o processo de refúgio no território brasileiro. O procedimento para solicitação de refúgio é dividido em quatro fases: a primeira consiste na solicitação de refúgio feita junto ao sistema SISCONARE e à Polícia Federal; a segunda fase baseia-se em uma entrevista de elegibilidade realizada por funcionário do CONARE¹² ou da Defensoria Pública da União (DPU)¹³; a terceira fase consiste na decisão proferida pelo Comitê Nacional dos Refugiados em plenária, onde cada membro tem direito a um voto, exceto o ACNUR; caso essa decisão seja negativa, ocorre a quarta fase, que é o recurso dirigido ao Ministério da Justiça, sendo essa a última instância administrativa. Com esta definição evidenciada, partimos agora às funções dos atores envolvidos.

Como representantes do Governo brasileiro neste processo temos: Ministério da Justiça, Polícia Federal, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde e Ministério das Relações Internacionais, como explicitados no organograma acima. Assim, é necessário destacar que o Ministério da Justiça preside o órgão colegiado, e que ele também conta com um coordenador geral que auxilia no trabalho do Ministério, ordenando os casos de solicitação de refúgio que serão decididos em sessão plenária com todos seus membros. O coordenador geral opera sob o guarda-chuva do Ministério da Justiça e fica a cargo também de questões administrativas como: expedição de declaração de *status*, autorizações de viagem e

¹² Como citado no site do CONARE: “Cada caso é instruído com um parecer elaborado por servidor público do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o qual é elaborado com base em entrevista realizada com o solicitante de reconhecimento da condição de refugiado, pesquisa de país de origem e demais elementos apresentados para a comprovação de fundado temor de perseguição no país de origem. É importante ressaltar que a decisão sobre as solicitações compete ao Conare, que pode acatar, ou não, o parecer opinativo elaborado pelo servidor e pela Coordenação-Geral do Conare” (CONARE, 2021).

¹³ Assim estabelecido por Acordo de Cooperação Técnica.

autorização para a expedição de documentos de identificação (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008). A Tabela 1, abaixo, ilustra as funções de cada um desses órgãos.

Tabela 1 – Estrutura do CONARE

INTEGRANTE	FUNÇÃO	PREVISÃO LEGAL
Ministério da Justiça	Presidência	Art.14 Lei 9.474/97
Ministério das Relações Exteriores	Vice- presidência	Art.14 Lei 9.474/97
Ministério do Trabalho	Consultiva e Deliberativa	Art.14 Lei 9.474/97
Ministério da Saúde	Consultiva e Deliberativa	Art.14 Lei 9.474/97
Ministério da Educação	Consultiva e Deliberativa	Art.14 Lei 9.474/97
Polícia Federal	Consultiva e Deliberativa	Art.14 Lei 9.474/97
Sociedade Civil *	Consultiva e Deliberativa	Art.14 Lei 9.474/97
Defensoria Pública da União	Consultiva	Art.1 da Res. Recomendatória nº2 do CONARE
Convidados**	Consultiva	Art. 5º do Regimento Interno do CONARE

*Cáritas RJ (titular) e Cáritas SP (suplente).

**Personalidades, técnicos ou especialistas que possam contribuir com os trabalhos do CONARE. Está previsto no regimento interno. Atualmente os membros convidados são a DPU e o IMDH.

Fonte: ACNUR (2017, p. 214)

Não obstante, esse modelo traz consigo uma participação muito interessante que é exercida pelo ACNUR. O ACNUR possui voz, porém não tem direito de voto. Barreto (2010) destaca que, apesar de aparente, não é um impedimento ou restrição. Na verdade, este modelo é inclusive encorajado pelo sistema das Nações Unidas.

Uma das principais críticas a esse modelo é apresentada por Jubilut e Apolinário (2008):

[...] é possível afirmar que uma das causas que influenciaram a criação do projeto tripartite de proteção aos refugiados no Brasil (envolvendo governo brasileiro, ACNUR e sociedade civil) foi a intenção do governo brasileiro de não assumir a inteira responsabilidade com relação aos refugiados, deixando, portanto, as preocupações práticas com relação à recepção e integração dos refugiados para o ACNUR e para a sociedade civil. (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008).

Por outro lado, profissionalizar o processo de refúgio é uma estratégia eficaz. O CONARE tem importante papel na correta aplicação da Lei 9.474/1997, por meio de sua orientação e coordenação para que o processo de proteção ao refugiado seja mais eficaz. Além disso, a aprovação de instruções normativas pelo órgão são fundamentais na prestação de esclarecimentos sobre a lei (SOARES, 2012).

Outra crítica relevante ao processo é estabelecida por Jubilit e Apolinário (2008). A *expertise* do CONARE poderia gerar mais resultados se, de fato, seus membros fossem especialistas em refúgio e direito internacional. Para a determinação do *status* de refúgio deve-se considerar fatores como as cláusulas de exclusão e inclusão que estão presentes em outras áreas além da imigração no direito internacional, como no direito humanitário internacional, no direito criminal internacional e na pauta de direitos humanos em âmbito internacional.

Para a finalização de nossa análise, faz-se necessário expor como o processo de determinação do *status* de refúgio se dá dentro do CONARE e o papel e participação de cada uma das instituições mencionadas na tabela acima, assim como expor algumas das críticas que a literatura traz a esse processo. A próxima sessão é destinada a essa finalidade.

2.3.4. Da determinação do *status* de refugiado: processos e críticas

O processo no âmbito do CONARE, para a determinação do status de refúgio, acontece em conformidade à Lei 9.474/97 e, como mencionado anteriormente, se divide em quatro fases: solicitação de refúgio por meio do sistema SISCONARE e comparecimento ao órgão da Polícia Federal (PF); entrevista de elegibilidade conduzida por oficial do governo seja ele do CONARE ou da DPU; decisão proferida pelo CONARE e recurso interposto ao Ministério da Justiça.¹⁴

A primeira fase constituída pela solicitação de refúgio tem como base o artigo 7º da Lei 9.474/97. O artigo determina que:

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. (BRASIL, 1997).

Além disso, o artigo está de acordo com a norma internacional e ao princípio de *non-refoulement* ao estabelecer em seu parágrafo primeiro que: “Em hipótese alguma será efetuada

¹⁴ Deve-se apontar que, enquanto a terceira fase não ocorre e uma decisão não é proferida, o solicitante terá aplicada às suas necessidades aplicada a lei de migração de 2017 (BRASIL, 2017).

sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política” (BRASIL, 1997).

Garantir a entrada em território nacional é um dos pilares mais importantes do procedimento brasileiro de refúgio. Como destacado por Leão (2017), não existe nenhuma exigência temporal para essa solicitação, portanto ela pode ser feita mesmo que o indivíduo esteja em situação irregular no Brasil há anos.

Ao se falar da questão temporal, não se deve deixar de mencionar a figura do refugiado *sur place*. Para o ACNUR, o termo de refugiado *sur place* pode ser definido como uma pessoa que não é refugiada ao sair de seu país de origem, mas adquire essa condição posteriormente em razão de acontecimentos que tiveram lugar em sua ausência. A Plenária do CONARE segue a definição estabelecida pelo ACNUR e concede refúgio aos casos de pessoas que adquirem a condição durante sua estadia no Brasil (LEÃO, 2017).

Recentemente, a primeira fase do processo de refúgio sofreu modificações a partir da resolução normativa nº 29 de 2019 do CONARE. A resolução estabelece a criação do SISCONARE, como determinado pelo seu artigo 1º: “Esta Resolução estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997” (BRASIL, 2019).

O SISCONARE é um sistema eletrônico que tem como objetivo o preenchimento do termo de solicitação do reconhecimento de refúgio. Este sistema traz consigo, porém, algumas barreiras. Destaca-se aqui dificuldades linguísticas, procedimentais e de acesso à informação.

O processo de solicitação de refúgio está disponível na plataforma do SISCONARE apenas em português, dificultando o cadastro de pedidos de refúgio pelos próprios solicitantes. Como paliativo a isso, podemos citar a ação da sociedade civil e de órgãos subnacionais a fim de auxiliar o preenchimento de tal formulário. Por meio do atendimento no momento de acolhida, essas instituições preenchem em conjunto com o solicitante o formulário. Quanto às dificuldades de acesso à informação e procedimentais, podemos citar a própria falta de acesso a informações sobre o processo de refúgio no Brasil e sobre a própria existência do sistema SISCONARE.

O formulário é o primeiro contato do CONARE com a história do solicitante. É necessário que o solicitante conte com o máximo de detalhes possível sua história e tente não cair em contradições. Assim, pode-se destacar o quanto a ação da sociedade civil e de entes subnacionais em auxiliar no preenchimento deste formulário é importante.

Um exemplo claro disto está na situação descrita por Castro (2020) ocorrida em atendimento na Caritas do Rio de Janeiro, onde o solicitante, ao se reparar com a pergunta “O que aconteceria se você retornasse ao seu país de origem ou residência habitual?”, respondeu “nada”. Ao ser questionado pela instituição, o solicitante esclareceu e complementou com a seguinte resposta: “nada, porque no meu país não tem nada, não tem escola, não tem trabalho, não tem farmácia, não tem nada.” É interessante de ser observado aqui, como destaca a autora, a importância da ação da Caritas-Rio em adaptar essa narrativa para a linguagem burocrática do processo, facilitando a compreensão por outros atores que estão envolvidos também no processo e que poderiam ter uma interpretação equivocada da resposta. Esse processo tinha claro risco de ser indeferido devido a uma falta de detalhamento, por parte do requerente, de seus temores. Pode-se destacar ainda que:

O ritual de preenchimento do formulário traz à tona as dificuldades dos sujeitos em fazer sentido de suas experiências e, ao mesmo tempo, encaixá-las no quadro do refúgio por elegibilidade. Teríamos, nesse sentido, o estabelecimento de práticas que demandam que o conhecimento do solicitante seja transmitido aos atores desse sistema, porém com a exigência de um enquadramento à linguagem legal-burocrática do refúgio. A importância do conhecimento do solicitante é facilmente substituída pela expertise da orientação sobre o enquadramento da sua narrativa à lei do refúgio. (CASTRO, 2020, p.154 e 155).

O artigo 3º da Resolução Normativa nº 29 de 2019 estabelece o próximo passo e determina que, após o preenchimento do termo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, o solicitante deve comparecer a uma das unidades da Polícia Federal para efetivar o recebimento de tal pedido. O processo então se inicia após o recebimento pela Polícia Federal deste documento.

Depois de colhidos os dados biométricos, a Polícia Federal deve emitir o protocolo de solicitação de refúgio, um documento provisório que atesta a situação migratória do indivíduo. Tal documento se constitui hoje de uma A4 com foto 3x4 colada e os dados do solicitante. Por não constar do formato usual dos documentos brasileiros, o documento causa estranhamento em órgãos privados e públicos que muitas vezes têm dificuldades em reconhecer aquele como um documento válido. Além disso, a extensão do número de identificação do protocolo é tida como um problema, pois diversos bancos de dados não o aceitam. A fim de solucionar tal problema, o decreto 9.277 de 2018 estabelece que a Polícia Federal, concomitante ao protocolo, deve emitir também Registro Nacional do Migrante (RNM) provisório que pode ter sua validade checada por código de barras bidimensional.

Vale destacar também que o solicitante de refúgio tem direito à emissão de carteira de trabalho, abertura de conta em banco, inscrição de Cadastro de Pessoa Física (CPF) e acesso a serviços públicos relativos à educação, saúde, previdência e assistência social.

Segue-se, depois disso, a segunda fase do processo de solicitação: a entrevista com membro do CONARE ou da DPU. Nessa etapa o solicitante tem a oportunidade de apresentar de forma oral a sua narrativa e é quando seu fundado temor de perseguição é delineado. É recomendado nesta etapa que o oficial que realizar a entrevista seja especializado em refúgio e apto para a função em razão da análise profunda das possíveis peculiaridades e vulnerabilidades presentes na narrativa (BARRETO, 2010).

A espera para o agendamento de tal entrevista é uma das problemáticas mais destacadas na estrutura burocrática do processo no Brasil. Devido ao fato de que os casos devem ser analisados de forma individual e também pelo baixo número de funcionários responsáveis por tal processo, o solicitante de refúgio pode esperar durante anos pela entrevista de elegibilidade. Quando finalmente agendada a entrevista, o solicitante tem o direito, caso não consiga se comunicar adequadamente em português, de levar um intérprete. Como destaca Leão (2017):

Imprescindível ressaltar que a entrevista, assim como todo o pedido, é protegida pela confidencialidade necessária que o refúgio requer. Somente estarão presentes as pessoas diretamente interessadas que, além do solicitante, podem ser um intérprete, caso necessário, e um tutor, no caso de um menor desacompanhado. O grupo familiar que chegam juntos ao país e compartilham do mesmo relato podem ser entrevistados conjuntamente, desde que seja em comum acordo com todos os membros do núcleo familiar. (LEÃO, 2017, p. 20).

A busca pela verdade real dos fatos é o que norteia a entrevista. Assim, o entrevistador precisa se preparar com antecedência para que possa coletar dados sobre o país de origem e traçar quais serão as perguntas feitas. A entrevista, claro, depende também de como transcorrem as respostas do solicitante e, se necessário, perguntas diferentes serão feitas a fim de delinear todas as informações necessárias à concessão de refúgio (LEÃO, 2017).

É necessário que a narrativa apresentada pelo solicitante seja, ao menos, passível de comprovação. Para tanto, é feita, por parte do CONARE, pesquisa de fatos e informações do país de origem que possam corroborar com a história apresentada no momento de entrevista. Quando inexistente a possibilidade de comprovação, a análise da constância e credibilidade do relato é realizada para que seja possível delinear a motivação para o fundado temor de perseguição (LEÃO, 2017).

Depois da entrevista, é feito um parecer de elegibilidade por funcionário do CONARE ou DPU. Esse parecer técnico serve como guia para a deliberação da sessão plenária e a

discussão do caso. Esse parecer deve informar em qual dos critérios da definição de fundado temor de perseguição encontra-se o solicitante:

À luz das reiteradas manifestações sobre o escopo conceitual do refúgio, consideradas pelo CONARE, é fundamental destacar que a determinação do status de refugiado está intimamente vinculada a dois elementos presentes na definição incorporada no inciso I: o elemento subjetivo e pessoal do temor de perseguição, e o elemento objetivo que dá fundamento a este temor, ou seja, fatos que permitem avaliar a possibilidade da perseguição ao solicitante realmente ocorrer. (LEÃO, 2007,p.25).

A fase de decisão tem um momento anterior que se dá com a análise do caso pelo grupo intitulado “Grupo de Estudos Prévios” (GEP)¹⁵ que procura analisar os méritos de cada solicitação. Esse grupo, em reunião plenária, expõe uma análise prévia do caso e faz considerações sobre as entrevistas realizadas. O grupo é formado pelo coordenador geral do CONARE, um representante da Polícia Federal, um representante do ACNUR e um representante de instituição da sociedade civil que detém assento naquele momento. Depois dessa análise, os casos são levados à plenária para decisão final (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008). O objetivo desta fase está em não alongar a plenária de decisão final e trazer, se possível, novos fatores que podem ser analisados.

Durante reunião do GEP são discutidos os casos com base em informações do país de origem e eventuais pareceres de acolhida feitos por membros da sociedade civil. O acesso a eles possibilita aos membros do CONARE acesso direto a relatos, impressões e opiniões técnicas daqueles que têm contato direto com o solicitante e conhecem com mais profundidade sua narrativa (LEÃO, 2017).

Na fase seguinte, a reunião plenária do CONARE tem como objetivo analisar em primeira instância a solicitação e declarar o deferimento ou indeferimento do pedido de reconhecimento do status de refúgio. A plenária delibera por meio de votação, na qual as manifestações de todos os membros com direito a voto antecedem e a decisão é tomada a partir da lógica de maioria simples dos membros presentes em reunião.

A reunião é presidida pelo Ministério da Justiça, que a convoca e conduz. Como demonstrado pelo regimento interno do CONARE e seu artigo 6º, as reuniões do CONARE devem ocorrer com quórum mínimo de quatro de seus membros.

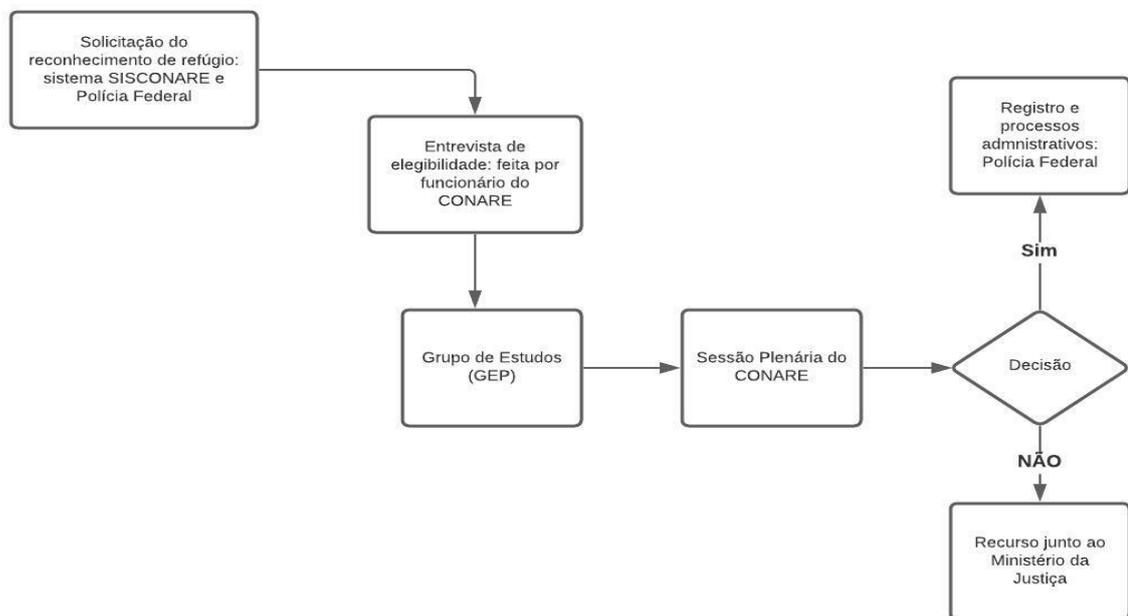
Por fim, o recurso pode ser apresentado por aqueles solicitantes que tiveram seus pedidos negados. A partir do dia de notificação, o solicitante terá 15 dias para apresentar o recurso. Desta vez, esse processo administrativo tem sua decisão analisada pelo Ministério da

¹⁵ Formalizado pelo art. 7º da resolução normativa do CONARE de 30 de abril de 2014.

Justiça. Caso a decisão mantenha-se negativa, o indivíduo passa a ter como proteção apenas os mecanismos que constam na lei de migração, a Lei 13.445/2017 (BRASIL, 1997).

A fim de ilustrar de forma clara este processo e a presença de atores, foi esboçado e um fluxograma sobre o processo de decisão do *status* de refugiado, ilustrado na página seguinte.

Figura 2 – Fluxograma do processo de solicitação do reconhecimento de refúgio



Fonte: Elaborado pela autora

3 A LEITURA ACADÊMICA DA INSERÇÃO DE GÊNERO NOS ESTUDOS DE REFÚGIO E A RESPOSTA INTERNACIONAL AO FÊNOMENO

Antes de iniciarmos este capítulo devemos voltar um pouco no tempo, em específico à formulação da Convenção relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951. Como identificado por Edwards (2010), esse é um momento caracterizado por uma miopia relativa às questões envolvendo mulheres e gênero, assim como às especificidades envolvidas na perseguição de mulheres e seus pedidos de refúgio. A autora destaca que a Convenção não inclui nenhum instrumento que versa sobre garantias de proteção contra a discriminação de gênero ou sexo. Para ilustrar isso, podemos observar, por exemplo, o artigo 3 da Convenção de 1951, que trata de questões específicas contra a discriminação. Este artigo requer que direitos sejam oferecidos aos indivíduos de forma integral sem a discriminação relativas à “raça, religião ou país de origem”, sem citar as palavras “sexo” ou “gênero” em nenhum momento.

Em seu estudo sobre as atas das reuniões que levaram à redação da Convenção de 1951, Spijkerboer (2000) aponta que, ao longo processo de formulação da Convenção, a relevância de questões de gênero no processo de refúgio foi levantada uma única vez. Quando no evento discutiu-se a formulação do artigo 3¹⁶, o delegado da Iugoslávia propõe a adição do termo “sexo” às motivações de discriminação em conjunto com “raça, religião ou país de origem”. A proposta logo foi rejeitada. A primeira fala contrária foi a do delegado britânico, que ressaltou que a igualdade entre os sexos deveria ser uma discussão remetida a políticas e legislações domésticas e que adicioná-la como um dos critérios de discriminação no terceiro artigo seria um possível alavancador de conflitos. A fala do delegado ainda incluiu um exemplo, transcrito abaixo:

Para citar um exemplo, durante a escassez de tabaco na Áustria, a ração distribuída para mulheres era bem menor do que a distribuída para homens. Em cortes constitucionais, a alegação feita era de que esta seria uma violação da equidade de sexos, porém, as conclusões da corte foi que mulheres necessitavam de menos tabaco do que homens. (SPIJKERBOER, 2000, tradução livre).

O Alto Comissário da ONU para refugiados, Van Heuven Goedhart, por sua vez, concorda que a questão de gênero não deveria estar presente na redação do mencionado artigo.

¹⁶ O artigo 3 da Convenção de 1951 diz respeito à não-discriminação e determina segundo sua redação que: “os Estados-parte desta convenção aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, religião ou ao país de origem” (ACNUR,1951).

Isso porque, em sua visão, era pouco provável que futuras perseguições trouxessem uma interseccionalidade com o gênero.

Assim, se passaram três décadas sem que os problemas tocantes à perseguição relacionada ao gênero fossem endereçadas efetivamente, gerando, em certa medida, uma invisibilização da causa. A questão ressurge na década de 1980, e o que a leva à agenda de refúgio é fruto do trabalho árduo realizado por Organizações Não-Governamentais (ONGs)¹⁷ e acadêmicos que passaram a criticar a cegueira do sistema de refúgio para iniquidades oriundas da inexistência de mecanismos atinentes ao gênero e sexo. Para esses atores, essa cegueira se manifestava na prática e na doutrina legal da época – mesmo com a existência de diversos pedidos de refúgio baseados em questões específicas da mulher¹⁸, a temática seguia escanteada no plano internacional.

Feito esse recorte geral, este capítulo está dividido em três seções a fim de oferecer um panorama global e mais pormenorizado da temática. A primeira seção discute os estudos e as críticas acadêmicas à temática, oferecendo uma esquematização dos principais embates tratados neste âmbito. Em seguida, são postos em xeque os documentos internacionais sobre o tema e seu conteúdo é analisado. Por fim, são esquematizados diretrizes e dispositivos legais de distintos países a fim de ilustrar como o tema tem sido contemplado.

3.1 A crítica feminista ao sistema de refúgio na década de 1980: o início de um grande debate

Em meados da década de 80, iniciam-se os primeiros estudos acadêmicos sobre a área de refúgio e sua intersecção com a temática de gênero. As críticas iniciais ao tema enfatizavam que existia, dentro da Convenção de 1951, uma certa neutralidade ao gênero. Essa neutralidade tinha como consequência uma invisibilização das razões pelas quais mulheres buscavam o refúgio e isso as colocava em um limbo jurídico. Essas mulheres necessitavam de proteção internacional, mas suas motivações não eram reconhecidas dentro dos requisitos para o denominado “fundado temor de perseguição” disposto na Convenção.

¹⁷ Destacam-se instituições como a *Dutch Refugee Association*, *Women in Development (WID)*, *International Working Group on Refugee Women (IWGRW)*, *World Council of Churches (WCC)*, *Anistia Internacional (AI)* e *Human Rights Watch (HRW)*.

¹⁸ Alguns desses casos citados por Spijkerboer (2000) envolvem: a violação de normas sociais, principalmente o uso de vestimentas consideradas inapropriadas em algumas sociedades, e formas específicas de ativismo político, como oferecer comida a guerrilheiros que se opunham ao governo.

Nessa esteira, será abordada a obra da antropóloga Doreen Indra, que vê o gênero como uma dimensão-chave ao refúgio. Um dos pontos principais levantados em suas obras está a criação da imagem popular do “refugiado”. Essa imagem, normalmente, não diferencia a experiência de homens e mulheres, o que invisibiliza o papel que o gênero tem nas experiências de refúgio. Para ela, o conceito de refugiado está longe de ser um conceito neutro: na realidade, é um conceito especificamente político (INDRA, 1989).

Além disso, homens e mulheres quase nunca estabelecem a mesma relação com os critérios determinantes do *status* de refúgio estabelecidos pela ONU – raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política. Normalmente essas categorias estão intimamente ligadas à vida na esfera pública e que culturalmente são tidas como atividades do homem. Quando nos referimos à esfera privada, a autora afirma que:

With regard to private sphere activities where women’s presence is more strongly felt, there is primarily silence – silence compounded by an unconscious calculus that assigns the critical quality “political” to many public activities but few private ones. Thus, state oppression of a religious minority is political, while gender oppression at home is not. In addition, “oppression” itself has strong gender implications: physical violence, cultural, political, and religious intolerance all have their generalized consequences. (INDRA, 1989,p.225).

Na visão de Indra (1989), a adição do termo “gênero” como base para uma solicitação de *status* de refúgio não seria o suficiente para a proteção dessas mulheres. Para isso, seria necessária uma redefinição do termo “perseguição” dentro da normativa para que fosse dada credibilidade à esfera privada e às experiências de mulheres.

Marika Meijer (1985) vai de acordo com a visão de Indra (1989) de que gênero deveria estar dentro da convenção. A autora ainda traz o ponto de vista de que não era impossível incluir a perseguição baseada no gênero dentro da categoria de grupo social.¹⁹ Em adição, a obra de Meijer (1985) ressalta uma forma específica de resistência a opressões, única de mulheres, e que não era reconhecida pela área de refúgio na época:

It should be realized that the resistance of women against their oppressed state is often not recognized and therefore is difficult to prove. Women’s resistance is as a rule not organized. The position to which women are delegated (sic) does not give them the opportunity to organize. (MEIJER, 1985).

Spijkerboer (2000) retrata que as críticas iniciais tinham como objetivo também um ataque ao suposto posicionamento “neutro” da Convenção quanto à questão de gênero, isto é,

¹⁹ É preciso destacar ainda que naquele momento essa opção ainda não era reconhecida por parte do ACNUR. Porém, o Parlamento Europeu já havia expressado em uma resolução a possibilidade de se considerar mulheres que sofrem a perseguição relacionada ao gênero dentro desta mesma categoria.

havia na época a crença de que a Convenção de 1951 era neutra e que seu conteúdo era o suficiente para a proteção destas mulheres. A alegação era de que a própria lei seria o problema. Essas autoras consideravam necessário travar uma luta para que a opressão contra mulheres na esfera privada se tornasse uma questão política. Além disso, essas críticas identificaram dois fatores importantes à experiência de mulheres refugiadas da época: (1) mulheres e homens têm relações diferentes com o Estado e a esfera pública no país de origem – as mulheres, ao contrário dos homens, são forçadas, segundo as autoras, a viver principalmente na esfera privada; e (2) um risco de perseguição pode surgir como consequência de uma violação dos valores morais ou éticos da sociedade, como não cumprir os códigos de vestimenta ou recusar um casamento arranjado. Outro fator que pode influenciar é uma mulher falhar em sua função de esposa ou mãe, ou até se está ativamente engajada na política. Acentua-se que as experiências de mulheres com a perseguição devem ser tão destacadas quanto a experiência de homens, ainda mais quando se leva em conta que suas experiências são invisibilizadas quando colocadas em xeque.

3.1.1. As teorias voltadas ao aspecto de direitos humanos: novas críticas a antigos debates

As teorias voltadas a um aspecto mais ligado aos direitos humanos são identificadas por Spijkerboer (2000) *Gender and Refugee Status*. Para o autor, essas teorias traziam críticas importantes às obras iniciais sobre a temática. A autora precursora de tal corrente foi Greatbatch.

Para Greatbatch (1989), a visão de Indra (1989) e Meijer (1985) na verdade se refletia em uma versão errônea e bifurcada da sociedade que ignora a vida das mulheres fora da esfera privada, ou seja, estabelece que somente os homens agiriam na esfera pública. Diante disso, a autora destaca que:

This analysis founders on its ahistoric, acultural approach to women's oppression, in addition to its inattention to key aspects of the Convention definition and its overarching limitations. The bifurcated version of society itself ignores the realms of women's lives outside domesticity, and creates a rhetorical and theoretical wall between domestic and social culture. It roots women's oppression in sexuality and private life, thereby disregarding oppression experienced in non-domestic circumstances, and the interconnections of the public and private spheres. (GREATBATCH, 1989, p. 520).

Outra importante observação da autora é a necessidade de explorar a normativa já existente e que esta contém uma flexibilidade importante para casos de perseguição relacionada ao gênero, já que pode acomodar uma visão diferente da dominante a respeito das problemáticas envolvidas em questões de gênero (GREATBATCH, 1989).

Motivados pelo texto de Greatbatch, outros autores se envolveram com esta frente teórica. Para esses autores, mulheres refugiadas fugiam de seus países devido a um fator cultural: uma suposta “misoginia institucionalizada” (SPIJKERBOER, 2000).

Uma das autoras que cunha o termo “misoginia institucionalizada” é Linda Cipriani, que acreditava, assim como Indra (1989) e Meijer (1985), que o gênero deveria ser coberto pelo significado de refúgio contido na Convenção, pois “[...] *it would protect women from institutionalized misogyny in which the government carries out, sanctions or ignores oppression of or violence against women because they are women*” (CIPRIANI, 1993, p. 513).

Outro ponto importante a essa corrente é a consideração de que a cultura, tradição e religião do país de origem influenciam na opressão de mulheres²⁰ que sofrem com a perseguição relacionada ao gênero.²¹

Spijkerboer (2000) aponta que esses autores, concretamente, desenvolveram uma tipologia das motivações de mulheres para fugirem perseguições. Assim, definiu-se que existiam quatro tipos de perseguições relacionadas ao gênero sofridas por mulheres. Essas perseguições se caracterizavam da seguinte maneira:

(1) A perseguição de mulheres pode muitas vezes se materializar em virtude de crimes de abuso sexual. Quando isso acontece, muitas vezes essas mulheres se sentem relutantes em contar suas histórias, ou, até mesmo, torna-se difícil de obter provas de que aquele abuso ocorreu. Além disso, quando o agente que realizará a entrevista dessa mulher é homem, mais constrangida ela se sentirá de contar sua história.

(2) Muitas vezes, mulheres podem ser perseguidas por autoridades nacionais por atos cometidos por seus companheiros. Esses tipos de casos podem envolver a tentativa de extração de informações sobre as atividades políticas de seu companheiro. Esse tipo de perseguição é abordado na “Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes”, de 1984.

(3) Outro caso retratado está na perseguição contra mulheres que infringiram regras morais ou éticas dentro de suas sociedades. O caso é que, em muitos países, estes costumes podem ser parte de suas leis.

(4) A discriminação a certos grupos de mulheres também é citada: por exemplo, Kelly (1993) menciona que grupos de mulheres sofrem abusos físicos, estupro, mutilação

²⁰ Ver Kelly (1993).

²¹ Muitos destes autores ligavam esses fatores a países em desenvolvimento.

genital, assassinato, privação de cuidados médicos, falta de acesso a educação, empregos e comida.

Desta forma, a solução para as problemáticas envolvidas na concessão de refúgio para mulheres que sofrem perseguição relacionada ao gênero estaria em adotar uma perspectiva sensível ao gênero e aos direitos humanos. Além disso, a maioria dos autores acreditavam que mulheres devem ser abarcadas na categoria de grupo social (SPIJKERBOER, 2000). Kelly (1993) destaca que é necessária “[...] *a reconceptualization of the presentation of women’s cases, including an examination of the political nature of seemingly private acts and the ways in which many states fail to accord protection to their female populations*” (KELLY, 1993, p. 642 *apud* SPIJKERBOER, 2000).

3.1.2. As críticas anti-essencialistas e sua análise

Ao falarmos de algumas das teorias que emergiram nos anos 1990, as chamadas teorias anti-essencialistas por Spijkerboer (2000) se destacam. Um nome que se sobressai dessa abordagem teórica é o de Heaven Crawley. A autora argumenta que a opressão de mulheres é, por muitas vezes, culturalizada, e que os Estados muitas vezes rejeitam pedidos de refúgio baseados em opressões culturais devido a uma visão que as incluem exclusivamente sob a esfera privada (CRAWLEY, 2000).

A acadêmica ainda levanta que diretrizes são importantes por aumentarem a conscientização sobre as dificuldades enfrentadas por mulheres refugiadas e resultam em um guia importante aos problemas encontrados em processos de solicitação de refúgio. Além disso, as diretrizes têm um papel importante em motivar organizações e outros atores – como ONGs, coletivos de mulheres, acadêmicos, entre outros – a desafiar as políticas existentes por meio de coleta de informações e formulação de reivindicações individuais tanto em fases iniciais dos processos como em fases de apelação (CRAWLEY, 2000).

Porém, reconhecer essas problemáticas não se faz suficiente. É necessário a observância de que essas não surgem somente pelo fato de suas vítimas serem mulheres, mas também do significado embutido em elementos chaves da Convenção e, principalmente, no âmbito político. Para Crawley (2000), são o conceito de política e a tendência de tomadores de decisões em assumirem uma dicotomia público-privada durante processos de análise que, em realidade, se configuram enquanto problema. Estes aspectos, por sua vez, não seriam simplesmente solucionados pela implementação de diretrizes.

Spijkerboer (2000) afirma que houve críticas do movimento anti-essencialista à corrente voltada aos direitos humanos. A primeira crítica destacada pelo pesquisador se refere ao estereótipo criado pelos percursores desta corrente que localiza a opressão de gênero nas regiões em desenvolvimento e representa as regiões desenvolvidas do planeta como países receptores de refugiadas. Seria como se a visão voltada aos direitos humanos reforçasse uma prática legal onde “as reivindicações de mulheres tenham maior probabilidade de sucesso quando estas se apresentam como vítimas de culturas e Estados disfuncionais e excepcionalmente patriarcais” (SPIJEKERBOER, 2000, p. 169, tradução livre).

Os anti-essencialistas são também críticos ao enquadramento das perseguições contra mulheres na categoria de “grupo social”. Para eles, a corrente dos direitos humanos tende a enquadrar toda e qualquer perseguição contra mulheres como uma perseguição baseada no gênero. Essa tendência é criticada já que este enquadramento acaba, por consequência, reforçando a imagem dos homens como os únicos refugiados “reais” (SPIJEKERBOER, 2000).

Macklin (1995) nos alerta dos perigos de interpretar a perseguição contra mulheres como perseguições relacionadas exclusivamente ao gênero. A autora nos fornece duas definições que ilustram seu argumento e nos remetem a uma reflexão: “perseguições *por motivos* de gênero” e “perseguições *por causa* do gênero”. A diferenciação entre os dois termos está no entendimento de que, certamente, o gênero pode ser o motivo relevante da perseguição contra mulheres configurando-se como uma “perseguição *por motivos* de gênero”, mas também pode ser determinante para a forma que uma perseguição é realizada e não o motivo da perseguição, enquadrando-se como uma “perseguição *por causa* do gênero”, ou seja, o gênero pode ser também um fator de risco para que mulheres sofram uma forma específica de perseguição que não ocorreria da mesma maneira se não fossem mulheres.

Assim, se faz necessário o entendimento de que mesmo que os dois fatores apresentados anteriormente estejam presentes em um mesmo caso, isso não significa que sejam sinônimos. Um exemplo é oferecido pela autora:

For example, one may be persecuted as a woman (e.g., raped) for reasons unrelated to gender (e.g., membership in an opposition political party), not persecuted as a woman but still because of gender (e.g., flogged for refusing to wear a veil),¹⁸⁵ and persecuted as and because one is a woman (e.g., genital mutilation). All three of these cases present examples of gender persecution, but it does not follow that each of them ought to be framed as persecution on grounds of gender, whether gender is propounded as a separate ground of persecution or as a particular social group. In particular, it is more apt to describe the first claimant as one who fears persecution on the basis of a political opinion, not gender. Recognizing rape as a type of torture permits the conclusion that what was done to the claimant was indeed persecution. (MACKLIN, 1995, p. 259).

Ainda, destaca-se em sua obra que a problemática em enquadrar todas as perseguições contra mulheres como “perseguições *por causa* do gênero” pode reforçar a marginalização de mulheres, sugerindo que apenas homens tenham opiniões políticas, sejam ativos religiosamente etc. Em outras palavras, implicaria em criar e sustentar um estereótipo no qual exclusivamente homens são perseguidos dentro das motivações previstas na Convenção. Ao mesmo tempo, ignorar o gênero como motivação para perseguição mascararia as especificidades da opressão contra mulheres (MACKLIN, 1995).

Na seção seguinte são apresentados os documentos criados pelo ACNUR como resposta às críticas feitas pela academia e organizações não-governamentais. Esses documentos são listados e explicitados de forma a introduzir o leitor aos principais mecanismos criados pelo ACNUR para ajudar na proteção de mulheres refugiadas que sofreram perseguições relacionadas ao gênero.

3.2. A resposta do ACNUR: documentos políticos e jurídicos

Apesar de os debates acadêmicos e o esforço de *advocacy* de ONGs terem se iniciado nos anos 1980, foi apenas em 1990 que o ACNUR incorporou seu primeiro documento político sobre o tema. A “Política para Mulheres Refugiadas” enfatizava que mulheres e homens são impactados diferentemente pelo deslocamento e que estratégias e respostas de proteção deveriam levar esse fato em consideração. Esse documento apresenta três linhas condutoras para a política em questão: (1) prover proteção para as necessidades específicas de mulheres refugiadas; (2) encontrar soluções duradouras e (3) prover assistência que seja capaz de encorajar uma maior participação dessas mulheres no desenvolvimento dessas soluções (UNHCR, 1990).

As diretrizes de 1991, por outro lado, requerem a utilização do critério referenciado na Convenção de 1951 para “grupo social” como base ao julgamento de status de refúgio de mulheres. A violência sexual era colocada no documento como forma de perseguição, cujo reconhecimento passa a abarcar atos cometidos por atores privados. Além disso, a transgressão às normas sociais era interpretada como forma de perseguição no documento (UNHCR, 1991).

Nos anos 1990, observa-se também que diversos governos divulgaram diretrizes que tinham como objetivo auxiliar na determinação de *status* de refúgio em casos de perseguição relacionada ao gênero. Essas diretrizes tangenciavam três principais áreas: os possíveis danos e lesões à mulher, o nexo entre a perseguição e os critérios para determinação de *status* contidos

na Convenção e as falhas do Estado receptor na proteção de mulheres refugiadas²² (MARTIN, 2010).

O conflito na Bósnia, ocorrido entre os anos de 1993 e 1995, trouxe maior atenção à vulnerabilidade de mulheres refugiadas e em cenários de conflito. Assim, o que se percebe na época é uma inserção da temática em operações de paz da ONU. Essa tratativa é ponto-chave, já que insere gênero e violência sexual como questões de segurança e, mais tarde, como crime de guerra. O genocídio em Ruanda, ocorrido em 1994, também chamou atenção pelo número massivo de estupros reportados, levantando ainda mais a emergência da criação de novas políticas (BAINES, 2004). Nesta mesma época, duas importantes ações do ACNUR estão documentadas: a primeira trata-se de uma declaração do EXCOM sobre proteção de refugiados e violência sexual (UNHCR, 1993) e o conjunto de diretrizes intitulado “*Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response*”, de 1995, no qual a organização reconhece a violência sexual contra refugiados como um problema global. O documento destaca ainda as histórias de refugiados e refugiadas da Bósnia, Ruanda, Somália e Vietnã. O texto trazia detalhamentos de quando e como a violência sexual poderia ocorrer dentro do contexto de refúgio e os efeitos físicos, psicológicos e sociais envolvidos na questão e endereçava as possíveis respostas que se esperava por parte dos Estados receptores a esses casos.

No ano de 2001, ocorrem consultas globais em San Remo, Itália, sobre a temática da proteção de refugiados. Dentro deste evento se formou uma mesa sobre o tema da perseguição relacionada ao gênero com a participação de especialistas. Como resultado destas discussões, concluiu-se que a falha na proteção de mulheres refugiadas que sofreram perseguições relacionadas ao gênero estava na falta da introdução de uma perspectiva sensível ao gênero no processo de concessão de refúgio e na interpretação da Convenção.

Como resultado da discussão, em 2002 o ACNUR lança novas diretrizes sobre a temática, intituladas “Diretrizes sobre proteção internacional n. 01: perseguição baseada no gênero, no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”. Esse documento traz a reinterpretação do termo perseguição, da discriminação equivalente a uma perseguição, dos agentes de perseguição, do nexos causal “em razão de” e das razões da Convenção – raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política. As diretrizes ainda adicionam uma interpretação à

²² Destacam-se Canadá, Austrália, Estados Unidos e Reino Unido (esta já lançada no início dos anos 2000).

perseguição em razão de orientação sexual, do tráfico para fins de prostituição forçada ou da exploração sexual como forma de perseguição e oferece um guia para questões processuais (UNHCR, 2002).

Renovando a agenda, o manual de 2008 intitulado “*UNHCR Handbook for the protection of women and girls*” oferece um guia atualizado da política pretérita para mulheres refugiadas dos anos 1990. O documento reconhece que, desde a década de 1990, as dinâmicas envolvidas no deslocamento forçado passaram por mudanças significativas e que isso tem atingido de maneira radical mulheres e meninas que sofrem perseguições baseadas no gênero. Consequentemente, novos mecanismos foram desenvolvidos no âmbito internacional a fim de promover a igualdade de gênero, assim como o ACNUR tem desenvolvido novos mecanismos de proteção e operação. O livro destaca o uso da política de *gender mainstreaming*, trata da prevenção e resposta aos riscos que mulheres estão sujeitas, ressalta a importância de parcerias e, por último, analisa os direitos das mulheres refugiadas e os mecanismos internacionais desenvolvidos para sua proteção (UNHCR, 2008).

Parcialmente como resposta às críticas ao aspecto integralista do *gender mainstreaming* adotado pela organização, o ACNUR lança, em 2004, um projeto piloto intitulado “*Age, Gender and Diversity Mainstreaming*” (AGDM). Esse projeto foi testado em oito países, onde se procurava, por meio das atividades de equipe: promover a equidade de gênero, a garantia de direitos de mulheres e crianças refugiadas, a aplicação de uma análise pautada em gênero e idade nas operações e formulação de políticas relacionadas com a proteção de mulheres e crianças (FREEDMAN, 2007; FREEDMAN, 2010a). A avaliação do projeto ocorreu nos seguintes países: Colômbia, Equador, Egito, Grécia, Índia, Síria, Venezuela e Zâmbia. A seleção é justificada pelo ACNUR pelo fator de que abrangiam de forma integral a configuração de campos e do deslocamento urbano, rural e interno (GROVES, 2005). A política permanece ativa até os dias atuais e tornou-se obrigatória a todas as divisões e operações da agência.

A definição inicial estabelecida à política de “*age and gender mainstreaming*” é de que a política seria “uma estratégia para promover a equidade de gênero e os direitos das mulheres e crianças de forma a destacar a proteção de refugiados[...]”. Como mostra a avaliação do projeto feita em 2005, as consequências em estabelecer uma política de *mainstreaming* voltada a um aspecto de idade e gênero foram: a equipe de campo vinha endereçando mais sintomas do que as causas de discriminação e a classificação dada a esses grupos ainda contava com uma farta narrativa de vulnerabilidade (GROVES, 2005). No mesmo sentido, a avaliação feita em 2010 aponta também que, como barreira à uma completa implementação da política, estavam a

falta de investimento, capacitação e uma liderança capaz de gerenciar estas barreiras (THOMAS; BECK, 2010).

Como destacado por Edwards (2010), a política de AGDM, em 2006, ganha novos significados a partir da publicação do “*Handbook on Participatory Assessment in Operations*”. O livro define a referida política como “Uma estratégia para promover equidade de gênero e respeito aos direitos humanos, principalmente de crianças e mulheres. O foco está na proteção de todos os refugiados independente de sua etnia, religião e status social”. A autora aponta que essa mudança implica não somente uma mudança no caráter da proteção oferecida, mas também na inclusão de uma transversalidade que reconhece as múltiplas formas de discriminação sofridas por mulheres refugiadas.

Como mencionado anteriormente, um dos resultados derivados destes documentos foi a formulação de suas próprias diretrizes ou introdução em suas leis de refúgio do aspecto de gênero por Estados. Abaixo são apresentados os principais Estados onde foram localizados durante esta pesquisa o aspecto de gênero em seus regimes de refúgio.

Como forma de deixar a apresentação dos dados citados mais didática, procurou-se sistematizar as informações. Essa sistematização é construída por meio de duas tabelas apresentadas abaixo:

Tabela 2 – Diretrizes

País	Diretrizes
Austrália	No ano de 1996, o Departamento de Imigração e Relações Multicultural lança as diretrizes intituladas “ <i>Guidelines on Gender Issues for Decision Makers</i> ”. Estas foram formuladas a partir de consulta com o ACNUR e ONGs. O documento procura oferecer um guia ao entendimento da perseguição relacionada ao gênero e aos fatores envolvidos no julgamento do <i>status</i> de refúgio de mulheres. Em 2010, o governo australiano revisa o documento e, em 2012, publica uma atualização. Desta vez, adiciona-se uma nova forma de proteção chamada de “proteção complementar” na qual se concede um visto de proteção a indivíduos que não se encaixam à definição de refúgio, mas que, ainda assim, necessitam de proteção (AUSTRALIA DEPARTMENT OF IMMIGRATION AND MULTICULTURAL AFFAIRS, 1996; 2012).
África do Sul	As diretrizes do país não foram desenvolvidas pelo governo, mas uma rede de ONGs desenvolveu um documento não-vinculante como uma nova alternativa à interpretação tradicional, levando em conta questões que exijam um olhar específico para o gênero. Além

País	Diretrizes
	disso, o documento traz um guia para que juízes possam utilizar de uma visão mais sensível ao gênero no momento de análise de casos (SOUTH AFRICA, 1999).
Canadá	Em 1993, o governo canadense foi o primeiro a estabelecer diretrizes a respeito da perseguição relacionada ao gênero referente ao artigo 65 da lei de refúgio do país que discorre sobre questões familiares (UCHCL, 2014). Em 1996, novas diretrizes são lançadas pelo Conselho de Imigração de Refúgio Canadense intitulado: “ <i>Guideline 4: Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution</i> ”. Essas diretrizes definem que mulheres vítimas deste tipo de perseguição devem se encaixar na categoria de grupo social (CANADA, 1996).
Espanha	O país conta com um guia intitulado “guia aos direitos de mulheres vítimas de violência de gênero”. Em sua seção 2, intituladas “direitos de mulheres estrangeiras vítimas de violência de gênero”, discorre sobre a lei 12 de 2009 e sobre os direitos fornecidos por outras leis a essas mulheres (ESPAÑA, 2019).
Estados Unidos	Em 1995, os Estados Unidos lançam o documento intitulado “ <i>Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims from Women</i> ” direcionados aos juízes responsáveis por estes casos. O documento usa como referência documentos do ACNUR sobre a temática e tem como referência as diretrizes canadenses. O documento oferece ainda uma definição do que pode ser considerado perseguição baseada em gênero, incluindo: abuso sexual, estupro, infanticídio, mutilação genital, casamento forçado, escravidão, violência doméstica e aborto forçado (USA, 1995).
Irlanda	Em 2012, o Serviço de Naturalização e Imigração (INIS) formulou diretrizes para tratar de questões específicas referentes a vítimas de violência doméstica. As diretrizes estabelecem, por exemplo, que a pessoa vítima de violência doméstica não precisa permanecer próxima a seu abusador para manter seu <i>status</i> migratório mesmo que esse <i>status</i> o tenha sido dado devido ao seu relacionamento com esta pessoa (IRELAND, 2012).
Nova Zelândia	Em 2012, O tribunal para proteção do imigrante (IPT) lançou uma nota para a prática de proteção onde, pela primeira vez, se falou de casos específicos referentes ao gênero. Uma nota mais recente publicada pelo órgão em 2019 oferece um guia para o momento de audição do caso, determinando que o tribunal deve ser informado de fatos relativos ao gênero para que possa fazer os

País	Diretrizes
	arranjos necessários. Além disso, determina que uma pessoa do mesmo gênero deve ser intérprete em casos de violência sexual e abusos e que quando cabível o juiz deve ser do mesmo gênero (NEW ZEALAND, 2019).
Suécia	Em 2001, o conselho sueco de migração lançou diretrizes intituladas “ <i>Guidelines for Investigation and Evaluation of the Needs of Women for Protection</i> ” onde oferecia um guia para entrevistas e definição de perseguição relacionada ao gênero (SWEDEN, 2001).
Reino Unido	A Autoridade Apelativa em Imigração do país lançou, em 2000, as “ <i>Asylum Gender Guidelines</i> ”, a fim de auxiliar juízes em suas decisões (UCHCL, 2014). Em 2010, o governo lançou um novo documento intitulado “ <i>gender issues in asylum claims</i> ”, atualizado no ano de 2018. O guia discorre sobre questões referentes à perseguição por gênero como também sobre formas de discriminação e formas de violência.

Fonte: Elaborada pela autora

Tabela 3 – Leis

País e lei referente	Modo como incorporou o fator em sua legislação doméstica
África do Sul (Lei Sul-africana de refúgio de 1998)	A lei de 1998 traz na definição de “grupo social” a inclusão de pessoas pertencentes a um gênero particular e orientação sexual particular. Em 2008, a emenda intitulada “ <i>Refugees Amendment Act</i> ” incorpora a perseguição relacionada ao gênero como uma das bases para a definição de grupo social particular e a adição do gênero como um dos critérios para forte temor de perseguição (ÁFRICA DO SUL, 1998; 2008).
Alemanha (Lei de migração de 2005)	No ano de 2005, entra em vigor a lei que é tida como um caso de sucesso de <i>advocacy</i> entre o ACNUR, o governo alemão e ativistas refugiadas (UCHCL, 2014). A legislação inclui na categoria de grupo social o gênero e a perseguição devido a este fator (ALEMANHA, 2005).
Argentina (Lei nº26.165 de 2006)	O artigo 53 da lei 26.165 determina que o Comitê Nacional para Refugiados do país leve em conta as diretrizes desenvolvidas no âmbito do ACNUR e pede que necessidades psicológicas de mulheres refugiadas e casos de violência motivadas por questões de gênero sejam analisados (ARGENTINA, 2006).
Bélgica (Lei de 15 de dezembro de 1980 relativo ao acesso ao território,	A lei não faz menção específica à palavra gênero, porém inclui dentre atos que podem ser considerados perseguição fatores como: violência sexual,

País e lei referente	Modo como incorporou o fator em sua legislação doméstica
residência, estabelecimento e remoção de estrangeiros).	discriminação cometida por atores estatais e atos cometidos contra pessoas devido a seu gênero (BÉLGICA, 1980).
Chile (Lei nº20430 de 2010)	O artigo 3º da lei estabelece que se deve ter uma visão sensível ao gênero ao se analisar os casos de pedido de refúgio no país. Em seu artigo 41, a lei estabelece ainda que pessoas vítimas da perseguição relacionada ao gênero devem ter atendimento psicológico e social (CHILE, 2010).
Costa Rica (Lei geral para migração e estrangeiros nº 8764 de 2009)	Em seu artigo 106, a lei inclui o gênero como uma das motivações para um fundado temor de perseguição, e seu artigo 115 inclui o gênero como uma das motivações pelo qual um refugiado não deve ser deportado (COSTA RICA, 2009).
El Salvador (Lei de determinação da condição do refugiado nº 918 de 2002)	Seu artigo nº 4 define refúgio e traz como uma das motivações para grave temor de perseguição a questão de gênero. Seu artigo 46 determina que refugiados não podem ser retornados e inclui a questão de gênero (EL SALVADOR, 2002).
Espanha (Lei nº12 de 2009 reguladora do direito de asilo e de proteção subsidiária)	Em seu artigo 3, traz como um dos critérios para grave temor de perseguição a questão de gênero. Ainda em seu artigo 6, reconhece como ato de perseguição a violência sexual, violências físicas e psíquicas (ESPANHA, 2009).
Equador (Lei de mobilidade humana de 2017)	Em seu artigo 2, a lei refere-se à não-devolução do refugiado e o gênero estabelece como uma das motivações para violações caso isso aconteça (EQUADOR, 2017).
Honduras (Lei de migração e estrangeiros de 2004)	Em seu artigo 42, a lei estabelece que o refúgio deve ser concedido a pessoas que sofreram perseguição por meio de violência sexual e outras formas de perseguição relacionada ao gênero (HONDURAS, 2004).
Irlanda (Lei nº 66 de proteção internacional de 2015)	Define em sua parte 2 (7) como “atos de perseguição”, atos que sejam de violência física ou mental, incluindo violência sexual e atos de violência que sejam especificamente cometidos devido ao gênero (IRLANDA, 2015).
México (Lei de refúgio e proteção complementar de 2011)	Em seu artigo 13, define como critério para o grave temor de perseguição o gênero. A lei estabelece ainda que pessoas em fuga devido a um forte temor de perseguição baseado no gênero devem ser protegidos contra atos de discriminação (MÉXICO, 2011).
Nicarágua (Lei nº 655 de 2008 sobre a proteção do refugiado)	Em seu artigo 1º inclui como critério para grave temor de perseguição o gênero. Além disso, seu artigo 13 determina que a questão de gênero deve ser levada em conta quando interpretada a lei (NICARÁGUA, 2008).

País e lei referente	Modo como incorporou o fator em sua legislação doméstica
Panamá (Decreto Executivo 10 de fevereiro de 1998 que emenda Lei 5 de 26 de outubro de 1977)	O decreto executivo nº23 de 10 de fevereiro de 1998 estabelece, em seu artigo 5, a definição de refugiado e coloca entre os critérios para o fundado temor de perseguição a questão de gênero (PANAMÁ, 1998).
Paraguai (Lei geral de refúgio nº 1938 de 2002)	Apesar de não utilizar a palavra gênero, esta lei ainda oferece proteção a mulheres refugiadas encaixando, em seu artigo 1, a perseguição baseada no sexo (PARAGUAI, 2002).
Suécia (Lei de estrangeiros de 2005)	O seu capítulo 4, seção 1, estabelece a definição de refugiado e coloca entre os critérios para o fundado temor de perseguição a questão de gênero (SUÉCIA, 2005).
Uruguai (Lei 18076 sobre o status do refugiado de 2006)	Em seu artigo 2, estabelece como critério para o fundado temor de perseguição o gênero (URUGUAI, 2006).
União Europeia (Diretiva 2011/95/EU)	A diretiva 2011/95/EU do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu determina critérios para a qualificação de pessoas advindas de países em desenvolvimento e apátridas que procuram por proteção internacional. Em seu corpo, no artigo 9, estabelece que a violência sexual e atos de violência física e psíquica qualificam-se como atos de perseguição. Em seu artigo 10, a diretiva define grupo social e determina que se deve considerar as especificidades vindas de seu gênero. A diretiva ainda inclui que violências como: mutilação genital, esterilização forçada e aborto forçado podem ocorrer em casos de perseguição baseada no gênero (UNIÃO EUROPEIA, 2011).
Venezuela (Lei orgânica sobre refugiados ou refugiadas e asilados ou asiladas de 2001)	Assim como no Paraguai, seu artigo 5 utiliza da palavra sexo em vez de gênero dentro de seus critérios para fundado temor de perseguição (VENEZUELA, 2001).

Fonte: Elaborada pela autora

Após a apresentação dos dados acima, é importante destacar que o capítulo seguinte desta dissertação trata da investigação principal do referido trabalho. Trataremos agora de entender e apresentar os dados colhidos durante entrevistas e leitura de textos acadêmicos sobre o funcionamento da concessão de refúgio a mulheres que sofreram a perseguição relacionada ao gênero em território brasileiro.

4 O BRASIL E A PERSEGUIÇÃO RELACIONADA AO GÊNERO: UMA INVESTIGAÇÃO DA REALIDADE INSTITUCIONAL BRASILEIRA

O Brasil tem sido grande precursor em matéria de refúgio e um Estado tido como modelo para diversas normativas de gênero. No entanto, durante esta pesquisa, muito se investigou sobre como era o comportamento do Brasil frente à perseguição relacionada ao gênero e é sobre isso que trataremos neste capítulo da dissertação.

Com isso em vista e frente à uma bibliografia escassa sobre o tema no país, este capítulo tem como base entrevistas realizadas durante os meses de outubro, novembro e dezembro de 2021, com o objetivo de contribuir de alguma forma à essa lacuna dentro da literatura sobre o tema.

Esse capítulo se divide em duas seções principais. A seção 4.1 trata da análise das entrevistas realizadas com especialistas sobre o tema e procura também tratar de uma entrevista feita com uma psicóloga de uma das instituições do terceiro setor participantes com o intuito de entender quais são os tipos de casos dessa natureza que chegam ao Brasil. A seção 4.2, por outro lado, trata de perguntas que foram especificamente feitas a instituições do terceiro setor.

Primeiro, nos cabe explicitar a metodologia utilizada para tal pesquisa empírica para depois nos debruçarmos sobre seus resultados. As entrevistas realizadas se basearam em dois roteiros pré-estruturados (Apêndice B), no qual questões foram elaboradas pela própria pesquisadora, com base em fatores considerados chaves da temática e que foram levantados durante a escrita desta dissertação.

O roteiro de perguntas pré-estruturado foi aplicado em sete entrevistas, feitas com pessoas que trabalham em instituições que têm importante papel na aplicação do instituto do refúgio no Brasil. As entrevistas foram feitas por meio de videochamada no aplicativo Microsoft Teams.

A escolha das instituições se baseou em dois fatores: seu papel na temática da proteção de refugiados no país e seu efetivo envolvimento no processo de concessão de refúgio dentro do CONARE.

Como metodologia, outra decisão importante foi tomada: a de ocultar a identidade dos entrevistados e apenas revelar o nome das instituições que trabalham, mas sem atribuir falas às instituições. Esta escolha foi feita para preservar suas identidades e como forma de estabelecer que tais entrevistas levariam em conta suas opiniões como profissionais e não de suas instituições.

As instituições nas quais os profissionais entrevistados trabalham são listadas a seguir: Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), Comissão Especial dos Direitos dos Imigrantes e Refugiados da OAB-SP, Defensoria Pública da União(DPU), Caritas Arquidiocesana de São Paulo, Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

Por fim, cabe mencionar que foram atribuídos nomes fictícios a cada um dos participantes de forma que fosse mais fácil identificar suas opiniões durante a análise, porém ainda mantendo suas identidades preservadas. Desta forma os nomes atribuídos foram os seguintes: Flávia, Alessandra, Lorena, Rosana, Cláudio, Felipe e Sérgio.

Cabe adicionar que uma de nossas entrevistas foi realizada com a área de psicologia de uma das instituições participantes com o objetivo também de humanizar nossas entrevistas e nos oferecer um panorama dos casos que normalmente chegam a nosso país. Essa entrevista foi também sugestão de um de nossos entrevistados, pois ele trabalhou em mais de uma das instituições citadas e tem a percepção de que, muitas vezes, esses casos não aparecem em entrevistas de proteção, mas sim em relatos mais profundos, realizados normalmente em áreas de psicologia, a respeito dos traumas sofridos por essas mulheres.

4.1. Uma análise das entrevistas e da realidade brasileira em matéria de perseguição relacionada ao gênero

Nesta primeira seção procuraremos analisar as entrevistas feitas com os convidados das instituições mencionadas anteriormente com o objetivo de mapear quais foram as respostas que mais se destacaram e mais trouxeram inquietudes à pesquisadora. Esta seção será dividida em cinco subseções de maneira a facilitar a divisão de temáticas e tornar o processo de leitura deste trabalho mais didático.

A primeira subseção procurará desenvolver o tema da amostragem de casos que incorporam tal temática. Esta subseção se destaca, uma vez que, o retrato visualizado é de dificuldade em estabelecer métricas devido a uma grande proteção em relação aos dados de refugiados no país.

Uma segunda subseção, tratará de um mapeamento sobre as principais nacionalidades envolvidas em casos dessa natureza identificadas pelos convidados. Nesta subseção também são enfatizados os insumos colhidos em entrevista com psicóloga. Essa entrevista traz novas camadas à essa pesquisa que mostram a importância também de se humanizar a discussão do refúgio.

A terceira subseção, por outro lado, discute o processo de determinação do status de refúgio de mulheres que sofreram perseguição relacionada ao gênero e os documentos utilizados no Brasil, destacando quais e como são usados os documentos jurídicos existentes.

A quarta subseção procurará discorrer sobre as políticas públicas existentes e sua efetiva proteção e integração de mulheres refugiadas. A intenção era de entender se existem políticas públicas específicas a esse grupo e como tem sido seu acesso às políticas públicas existentes. Por fim, a última subseção faz um mapeamento dos principais atores envolvidos na temática dentro do país com o objetivo de entender quais são esses atores e onde atuam.

4.1.1. Um primeiro passo às entrevistas: entendendo a amostragem de casos no Brasil

Logo no início de nossas entrevistas, os convidados foram questionados se tinham conhecimento da quantidade de casos de perseguições relacionadas ao gênero analisadas no Brasil.

Nossa primeira entrevistada, Lorena, que é advogada, nos explicou que a pesquisa em refúgio tem como um de seus obstáculos o acesso a dados, principalmente quando se fala na área de proteção do refugiado, uma vez que essas informações são sigilosas como meio de proteger essas pessoas e, por isso, ter esse número exato é algo mais complexo.

Quem atua na área percebe muito o quanto a questão de gênero é algo transversal ao tema. Contudo, a entrevistada argumenta que a pauta é deixada de lado frente a outras questões mais “fáceis” ou “precisas” de serem encaixadas dentro da definição de refúgio da Convenção de 1951 e da Declaração de Cartagena.

Nosso segundo convidado, Sérgio, reforça a questão de que os números são sigilosos, mas que um retrato das principais solicitações pode ser encontrado no *dashboard* criado pelo ACNUR, uma plataforma onde é possível ver como os casos são analisados. O convidado nos chama atenção ao fato de que casos de violência contra a mulher são normalmente encaixados como “grupo social” e que, ao fazer essa filtragem no *dashboard*, não se encontra a diferenciação de casos, ou seja, não se sabe a qual grupo social essas pessoas pertencem. O convidado, por sua experiência, também nos dá dicas de como encontrar algumas pistas a esses dados: se dentro da plataforma se cruza mulheres com grupo social e se foca em países africanos, temos uma pista significativa.

Cláudio, por outro lado, chama atenção a casos que serão mais explorados por outros convidados durante as entrevistas, o caso de mutilação genital. O entrevistado relata que quase

sempre o CONARE acaba levando ao deferimento este tipo de caso. O convidado relata já ter ouvido comentários no CONARE de que, a depender do país ao qual se referem os casos de mutilação genital, seria mais fácil levá-los ao deferimento devido ao fato de que a mutilação acaba de alguma forma sendo algo institucionalizado naqueles países. O convidado relata também muitos casos de casamento forçado de países africanos.

Em relação aos processos de elegibilidade perante o CONARE, pelo que é do conhecimento de Alessandra, os dados oficiais não compilam a questão da perseguição relacionada a gênero de mulheres. A violência de gênero costuma ser enquadrada como uma perseguição por pertencimento a grupo social, uma das categorias elencadas na Convenção de 1951.

A base de dados do CONARE (2021) mostra que, desde janeiro de 2016 até dezembro de 2021, 607 pessoas foram reconhecidas como refugiados com base ao pertencimento a grupo social. Contudo, como aponta Alessandra, não é possível desagregar esses dados por quais tipos de grupo social se trata, mas é possível afirmar que há casos relativos à mutilação genital feminina, por exemplo, reconhecidos como violência de gênero.

Leão (2007) traz a análise de alguns casos decididos pelo CONARE, mencionando inclusive solicitações baseadas em violência de gênero, mas não traz números compilados. A publicação nos mostra que:

No que tange aos grupos vulneráveis, a temática de gênero é uma das mais delicadas e alvo, sempre quando discutida, de uma minuciosa análise por parte do CONARE. As mulheres pertencem a um “grupo de risco” costumeiramente objeto de violação por parte dos homens daqueles países de onde reiteradamente fogem, em busca de refúgio no Brasil. (LEÃO, 2007,p.34).

Com relação à mutilação genital feminina, o autor nos mostra a análise de um caso de solicitantes camaroneses, que é de nosso interesse citá-lo. O relato do caso indica que “o casal de camaroneses, de perfil urbano e nível universitário (são graduados em ciências políticas e ciências da computação, respectivamente), solicitou refúgio no Brasil porque, conforme tradições de Bali Nyonga, sua mulher deveria ser circuncidada. Ademais, seu filho seria sacrificado para um oráculo” (LEÃO, 2007,p.34).

A prática provoca muita controvérsia: em muitos países africanos ela é proibida por lei, ainda que os Estados, pela tradição popular, sejam incapazes de erradicá-la. Neste caso específico, ao se realizar uma pesquisa cuidadosa sobre o país de origem, o resultado foi que apenas 5% das mulheres sofriam com a prática no país, especialmente em áreas rurais. A região de residência dos solicitantes, porém, não se encaixava neste contexto, de tal maneira que não

era provável um temor de perseguição nesta situação. O mesmo ocorreu com a alegação de sacrifício do filho: a pesquisa mostrou não ser algo usual da região em que viviam também. Assim, diante disso, a solicitação do casal foi indeferida.

Leão (2007, p.35) completa ainda que:

Um emaranhado de dificuldades pode existir na análise de situações que envolvem os chamados “grupos de risco”. O CONARE está especialmente atento aos casos de pessoas que acumulam perfis s de vulnerabilidade, como são as solicitantes “crianças, mulheres e indígenas” e as “crianças mulheres e negras”. Dentro dos “grupos de risco”, estes são os seres humanos mais vulneráveis. Para lançar uma expressão caracterizadora da fragilidade deste coletivo, pode-se dizer “os mais vulneráveis entre os vulneráveis”.

Outro caso nos remete a isso. Como descreve Leão (2007, p.35):

A solicitante, que ingressou no Brasil pelo Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, portando passaporte falso e em companhia de sua filha menor, relatou que em uma noite de dezembro de 2005, após um tiroteio na rua, sua casa foi invadida enquanto ela, seu esposo e filha dormiam. Ela e sua filha esconderam-se embaixo da cama, enquanto seu marido foi ver o que ocorria. Em seguida, escutou alguém dizer a seu marido que teriam de levá-lo. Ele perguntava aos invasores o porquê daquilo. A solicitante permaneceu com sua filha escondida até as cinco da manhã e fugiu sem olhar para trás. Refugiou-se em uma Igreja Batista. Desde então, não retornou à sua casa e nem teve mais notícias do seu marido. Temia tanto por sua vida, quanto pela de sua filha em caso do retorno dos militares. Um missionário ajudou-lhes a chegar ao Brasil.

Neste caso, o CONARE concedeu-lhe o *status* de refugiada com base no inciso I do artigo 1º da Lei 9.474/97. A decisão se deu, pois neste caso foi possível demonstrar o fundado temor de perseguição dessa mulher. Este foi agravado, pois “mulheres sós” são consideradas parte do chamado “grupo de risco” que são possíveis alvos de violações de direitos naquele país. O CONARE considera que a violência sexual é uma forma de perseguição a um grupo social, nesse caso, as mulheres.

Outro caso citado por Leão (2007,p.36) é o de mulheres soldado. O caso se caracterizava da seguinte maneira: “solicitante nacional da Eritreia havia fugido das fileiras do exército do seu país, pois se sentia discriminada e assediada por seus superiores”. Sendo assim, o CONARE deferiu o seu pedido de refúgio face à situação com base nas informações fornecidas que confirmavam um fundado temor de perseguição.

4.1.2. Principais nacionalidades de casos: um quadro do perfil de pedidos relacionados à perseguição relacionada ao gênero no país

A segunda pergunta feita aos convidados se relacionava com as principais nacionalidades de mulheres que sofriam perseguição relacionada ao gênero que tinham seus pedidos de refúgio deferidos no Brasil. Essa pergunta foi feita no intuito de mapear o perfil dessas solicitações.

Esse perfil vem se modificando muito, de forma que o Brasil é tido como um país muito diverso em relação às nacionalidades de seus solicitantes de refúgio. O perfil dessas mulheres é retratado, por Lorena, como um perfil de mulheres que fogem de países onde há não somente um forte machismo estrutural e institucional, mas também uma discriminação cometida pelo próprio Estado. São países onde a desigualdade de gênero é muito flagrante, e a grande maioria destes países se localizam nos continentes africano e asiático. Porém, nos últimos anos, perceberam-se algumas solicitações tidas como “fora do padrão”, vindas de países do norte global, e muitos desses casos eram de mulheres com um histórico de violência doméstica, ponto tido como fundamental por Lorena.

Muitas vezes, a violência doméstica não é entendida como motivação para a solicitação de refúgio. A dificuldade está no fato de que a violência doméstica é tida como algo da esfera privada. No entanto, em muitos países, a violência doméstica é algo considerado institucional, fazendo com que muitas dessas mulheres não tenham acesso a mecanismos de justiça e se vejam obrigadas a se deslocar. Isso é prova de que esses casos não são casos isolados, mas sim fruto de uma institucionalidade que não protege suas mulheres.

O convidado Sérgio, por outro lado, nos indica alguns países específicos, como Congo, Serra Leoa, Nigéria, Camarões e Angola. Casos específicos são apontados pelo entrevistado, que indica que estupros coletivos, mutilação genital e casamento forçados são casos recorrentes nesses países.

Flávia cita casos de violência doméstica que recebeu em sua instituição de mulheres vindas de um país específico da África – omitido por motivos de segurança – que tinha muitos casos dessa natureza. Casos como esses não são considerados pelo CONARE como motivações para pedidos de refúgio, mas ela se recorda de que uma pesquisa sobre o país de origem foi feita com o intuito de entender se aquele país fornecia uma proteção efetiva para essas mulheres. Outros casos citados pela convidada envolviam países do Oriente Médio, com muitos casos envolvendo liberdade religiosa.

Em 2017, chamou atenção da mídia nacional o caso de duas dinamarquesas que fugiram para o Brasil e pediram refúgio, alegando terem sofrido violência doméstica por parte dos

maridos sem que as autoridades de seu país de origem as protegessem. De Souza e Smith (2018, p.347) destacam que:

O caso ganhou destaque no Brasil porque a Dinamarca é um país considerado desenvolvido, com excelentes indicadores de qualidade de vida. Diferentemente da situação das pessoas em países assolados pela pobreza e violações de direitos generalizadas, as dinamarquesas pleitearam o reconhecimento do refúgio porque avaliaram que no país de origem sofreram graves e generalizadas violações de direitos humanos, hipótese elencada na Lei 9.474/84, pois a estrutura do sistema de justiça dinamarquês silencia em relação a casos considerados de violência doméstica.

O caso retratado no parágrafo acima era o de Angelica Maalve Avalon Mathieses e de Lisbeth Markussen. Essas mulheres se tornaram conhecidas no país após uma reportagem do programa Fantástico, na Rede Globo. Nesta reportagem, seus ex-maridos acusavam as duas mulheres de um sequestro internacional, o sequestro de seus filhos. Angelica e Lisbeth, por sua vez, alegavam que sofriam violência dentro de seus casamentos. A Dinamarca, onde sofriam tal violência, foi leniente com a situação levando essas mulheres a fugirem do país. Elas alegavam ainda que a lei dinamarquesa forçava a guarda compartilhada e ignorava denúncias de abuso, violando inclusive o interesse da própria criança (DE SOUZA; SMITH, 2018).

De Souza e Smith (2018) ainda destacam que A União Europeia já havia denunciado a situação em 2013, em um relatório sobre os abusos da custódia infantil dinamarquesa. Nos termos da Convenção da Criança:

Ao tentar resolver a situação, essas mães alegam se deparar com um sistema de custódia tão fragmentado que os casos podem circular entre a Administração Estatal (*Statsforvaltningen*), serviços sociais e os tribunais por anos. Uma avaliação de amostra indica que, uma vez perdido no pântano de custódia dinamarquês, demora em média 5,4 anos para se concluir um caso de alto conflito.

Os entrevistados foram questionados sobre o caso de mulheres dinamarquesas que fugiram de seus países devido à violência doméstica.

Lorena reagiu à pergunta nos contando que esses casos vão exatamente de encontro com o que mencionou antes sobre a mudança no padrão de casos. Ela destaca que no caso destas mulheres em específico houve um litígio em seus países de origem envolvendo a situação de violência doméstica e guarda de filhos, uma questão muito importante quando tratamos de famílias transnacionais e que muitas vezes isso impulsiona mulheres a buscarem proteção em outros países. O processo de refúgio é individual e é feito a partir de análise da situação.

Esta situação não pode estar apartada da realidade daquele país, pois é preciso comprovar uma conexão entre a proteção internacional do refúgio e o princípio de *non-*

refoulement. O elemento de perseguição deve ser provado, deve-se analisar sua individualidade e entender se de fato aquele caso se trata de uma violação de direitos sistemática, ou se é algo pertencente ao âmbito privado. Lorena nos mostra que muitas vezes essa comprovação é difícil de ser feita.

Sérgio fala sobre o fato de que o número de mulheres refugiadas que tiveram seu *status* de refúgio reconhecido devido à perseguição relacionada ao gênero ser ainda muito baixa no Brasil e como isso se reflete no fato de que muitos desses casos caem em uma questão de invisibilização, já que muitos dos casos hoje no Brasil, devido à entrada massiva de venezuelanos, estão relacionados à grave e generalizada violação de direitos humanos.

No caso das mulheres dinamarquesas, Sérgio menciona o quanto as discussões foram acaloradas no âmbito do CONARE. Ele destaca que estes casos são analisados como qualquer outro. Primeiro, será analisado o agente da perseguição. Depois, se analisa se essa violência de gênero tinha um caráter social, se este é um caso isolado ou sistêmico. Quando o agente perseguidor não é o Estado, é preciso ter uma avaliação do quão comum a violação é no Estado e região onde a pessoa vive e verificar se existe essa característica social.

Felipe afirma que o caso tinha a alegação de que o sistema dinamarquês é extremamente machista, mas existiu uma dificuldade para demonstrar isso. Ele destaca que o CONARE trabalha muito com o princípio de “*safe countries*”, ou seja, países que não seriam geradores de refúgio. A Dinamarca está dentro destes países e essa ação é perigosa, já que a análise deve ser individual. Ele retrata também uma dificuldade de provar uma credibilidade externa daquilo que se falava – a narrativa, porém, é muito específica.

Flávia mostra sua percepção sobre o caso das dinamarquesas nos dizendo que, em um país onde muito provavelmente exista uma proteção a essa mulher, com a existência de um aparato de proteção, é muito mais provável que o CONARE olhasse para isso como um caso que não seria correspondente a um caso de refúgio. No entanto, a convidada demonstra também que não conhece com profundidade o caso.

Dessa forma, o que se percebe a partir da análise da fala dos entrevistados e da bibliografia que fala sobre o tema é de que o caso tinha poucas perspectivas de deferimento, devido ao fato de que o país era tido como um país não gerador de casos de refúgio, especialmente neste contexto. Isso nos remete a uma das discussões trazidas no Capítulo 3, onde se discutia o fato de que se cria um estereótipo da mulher que sofre perseguição relacionada ao gênero. Seria como se essas mulheres fossem exclusivamente mulheres vindas

do sul global. Esse estereótipo deve ser desconstruído, pois a violência de gênero não pertence a uma cultura ou país específico. A violência de gênero é fruto do patriarcado.

Uma segunda modalidade de entrevista foi feita, durante a escrita desta dissertação, com a psicóloga de uma das instituições do terceiro setor, Rosana, sobre o perfil dos casos de violência de gênero que foram atendidos por ela durante os anos que trabalha na instituição. A entrevista foi feita com a intenção de identificar os casos em que se tem a violência de gênero e como elas chegam até a área. Essa entrevista, em realidade, foi sugestão de um dos entrevistados que trabalhou na mesma instituição e relatou que muitos dos casos que atendia que tinham esse perfil haviam passado primeiro pela área de psicologia.

Rosana nos revela que o contexto de pandemia redirecionou o perfil de casos que ela atende. Nos últimos dois anos, esse fluxo tem sido majoritariamente de venezuelanos. Ela afirma ter atendido casos de violência doméstica nesse período, não como motivação de pedido de refúgio, mas como um ponto adicional. Muitas migraram e romperam seus relacionamentos e passaram por consultas na área. Muitos casos, por outro lado, são também de mulheres que passaram a ter relacionamentos abusivos depois de chegar ao Brasil.

Nos anos anteriores, era comum receber mais casos de outras nacionalidades. A psicóloga cita também ter recebido casos de mutilação genital e que algumas mulheres contaram detalhes de como foi sua fuga e que essas são situações extremamente difíceis. A entrevistada sente que, para essas mulheres, é extremamente difícil entrar em contato novamente com essas histórias, de forma que podem até evitar relatar essas situações.

Outro ponto importante mencionado é que, em muitos casos, as mulheres passam a ser perseguidas, violentadas e ameaçadas devido às atividades políticas de seus maridos. Muitas vezes, trata-se de casos em que o companheiro foge do país e a companheira passa a ser perseguida por opositores que querem informações sobre seu paradeiro. Esses casos são de violência extrema. Inclusive, existem casos em que essas mulheres foram violentadas na frente dos próprios filhos ou que os foram mortos por esses opositores.

Diversos foram os relatos onde ela viu a mulher ser colocada com uma arma contra aquele homem e ser tida como um objeto que deve ser violado e deve ser usado como vingança contra outro homem. Existia ali uma lógica patriarcal de violação, principalmente de mulheres casadas, como forma de desonrar outro homem.

Ela cita um caso de uma mulher, a qual omitiremos sua nacionalidade devido a questões de segurança. O caso é de uma mulher que vivia em um país extremamente racista onde sofria

não só com o preconceito, mas também recorrentemente sofria violência sexual por parte de seu empregador e de outros homens, sendo este o motivo de seu pedido de refúgio.

Outros casos são também de casamentos forçados. Um caso específico é destacado por Rosana, pois era um relato muito forte. O caso era de uma mulher homossexual de um país africano, que foi obrigada por sua família a se casar com um homem e era abusada constantemente por esse homem. Quando essa mulher engravidou, foi abandonada por esse homem e o filho passou a sofrer maus tratos por ser filho de uma mulher homossexual, sendo essas violências o motivo de seu pedido de refúgio.

Outro caso de uma mulher homossexual que se casa muito jovem é mencionada. Sua mãe sabia da sua homossexualidade e a apoiava, mas não conseguiu protegê-la da estrutura patriarcal do país. Ela conseguiu fugir desse homem e tem apoio de seus pais, mas é perseguida pela família do marido.

A psicóloga relata que essas temáticas apareciam durante as sessões e, algumas vezes, na área de proteção esses relatos apareciam, mas na grande maioria não.

Houveram casos em que o relato a ela bastou e não foi necessário que as mulheres relatassem novamente aos advogados, tamanha a violência sofrida. É necessário ter um cuidado para que a pessoa não tenha que repetir sua história mais do que uma vez e acessar memórias que possam servir como gatilho.

Muitas dessas mulheres encaram as violências que sofreram como algo que faz parte de ser mulher, como se fosse algo que deve acontecer. Existem países onde esse tipo de violência é tão consentido que, se o homem não está agredindo sua mulher, é considerado que ele não está atento mais a ela.

Existe também um fator de faixa etária. Rosana relata que a grande maioria desses casos vêm de mulheres na faixa dos 40 anos. É possível ouvir de mulheres mais jovens, porém, é algo raro, pois querem romper com isso.

Muitas vezes também, quando a mulher quer romper com seu casamento devido às violências sofridas, não tem o apoio de sua comunidade e nem das mulheres com quem convive, como se este não fosse um motivo válido para romper esse casamento. Geralmente a comunidade inclusive se fecha a essa mulher.

Ao nos depararmos com esses relatos, podemos perceber que, de fato, as situações de mulheres que sofrerem perseguições relacionadas ao gênero enfrentam são traumas muito difíceis de serem encarados. Além do fator emocional, existe também uma questão de institucionalidade do patriarcado, uma institucionalidade que permeia culturas. Um exemplo

claro disso está na fala de Rosana sobre a agressão de mulheres em um país no qual, se o homem não está cometendo essas violências, significa que não está mais feliz em seu casamento. Essas constatações nos remetem à necessidade da criação de documentos e políticas específicas a essas mulheres de modo que, cada vez mais, se possa proteger essas mulheres.

4.1.3. O processo de determinação do *status* de refúgio de mulheres que sofreram perseguição relacionada ao gênero e os documentos utilizados no Brasil

Outra pergunta feita aos convidados procurou entender como se dava o processo de determinação do *status* de refúgio de mulheres que sofreram perseguição relacionada ao gênero e se existia um documento base para este processo. Essa pergunta foi feita porque, durante esta pesquisa, constatou-se que muitos países têm documentos bases ou diretrizes que guiam esse processo. Sobre o Brasil, nenhuma bibliografia mapeada durante a pesquisa revelava como era feito este processo. Dessa maneira, procurou-se colher possíveis *insights* sobre o assunto com os especialistas entrevistados.

Lorena aponta que, como todo processo de refúgio, a análise será feita de forma individual dando destaque à entrevista feita com oficial de elegibilidade e sua importância, pois será nesse momento que o solicitante pode trazer os elementos que justificam a proteção e mostram a razão de perseguição. Em 2018, foi quando se passou a ter documentos para orientar alguns processos específicos, mas com relação ao gênero ainda não existe um documento base.

Para a convidada seria importante a formulação de materiais. Primeiro, porque para a própria solicitante é difícil se entender dentro deste contexto, nem mesmo ela tem consciência dos direitos que possui como mulher. Existe no Brasil, em sua opinião, uma defasagem em matéria de políticas públicas para mulheres.

A comprovação de elementos de gênero é, em sua visão, muito difícil, por isso muitas vezes se encaixa esse elemento dentro de outros fatores motivadores para um temor de perseguição. Ou seja, a convidada nos diz que, por sua comprovação ser de difícil execução, sempre se procura encontrar outras motivações geradoras de um fundado temor de perseguição para que se possa conceder esse refúgio de maneira mais simplificada.

Sérgio cita documentos do ACNUR e afirma que o Brasil não tem documentos normatizados, mas que existem diretrizes não escritas sobre isso. Para o convidado, existem diretrizes acordadas internamente de forma informal.

Cláudio fala sobre a diretriz internacional do ACNUR e traz como uma reflexão, que o CONARE segue as diretrizes de acordo com sua conveniência. Muitas vezes, o ACNUR traz documentos internacionais à mesa que servem como guia. Mas, segundo sua visão, esses documentos são deixados de lado pelo CONARE, ou seja, a existência dessas diretrizes não necessariamente significa que elas serão seguidas. O convidado nos diz que diretrizes normalmente são utilizadas pelo órgão quando lhe é conveniente dentro de algum caso específico.

Alessandra menciona que é também de significativa importância o estudo de país de origem (COI, na sigla em inglês), o que permite aprofundar e tratar com objetividade e atualidade as circunstâncias em que a pessoa sentiu necessidade de procurar proteção. Aparentemente, em muitos casos, pode não haver motivos para refúgio, mas um estudo aprofundado sobre os costumes e tradições no país de origem justificaram a concessão da proteção por meio do reconhecimento da condição de refugiada.

Flávia e Felipe nos informam que não existe um documento base para estes casos, mas que existem documentos não-públicos sobre casos específicos que servem como guia interno. Esses documentos são sempre formulados dentro de hipóteses legais que podem aparecer durante a análise de casos.

Além disso, um dos convidados cita a formulação de um documento sobre mutilação genital, no qual se pode identificar os principais países onde ocorrem casos de mutilação genital. O objetivo do documento é que o reconhecimento destes casos, dada a prevalência alta nestes países, seja *prima-facie*.

Como conclusão às respostas dadas por nossos convidados, podemos extrair que não existem diretrizes formais a esses casos específicos. De certa forma, isso é perigoso, uma vez que, ao não se ter um guia formalizado a esses casos, pontos importantes para a análise da concessão de refúgio podem ser esquecidos. Outro ponto que nos chama atenção é o fator apontado por Cláudio sobre o uso de diretrizes apenas em conveniência – esse fator também é perigoso a análise de casos dessa natureza.

Em seguida, os convidados foram questionados sobre o uso de alguns documentos do ACNUR dentro do território brasileiro na análise de casos em que existe uma perseguição relacionada ao gênero. Esses documentos foram a Política para Mulheres Refugiadas de 1990, as Diretrizes para a Proteção de Mulheres Refugiadas de 1991 e a diretriz mais atual sobre o tema intitulada “Diretrizes sobre proteção internacional n. 01: perseguição baseada no gênero,

no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”.

Sobre a aplicação da política para mulheres refugiadas, os convidados demonstraram desconhecimento sobre tal documento e sinalizaram a importância de se haver treinamentos mais específicos sobre o tema. A formulação de políticas públicas para esse público específico é considerada um desafio.

Lorena afirma, por outro lado, que as diretrizes são utilizadas quando se identificam situações específicas de gênero, porque se tem uma necessidade de seguir alguns parâmetros. O que se destaca é que essas perseguições raramente aparecem de maneira isolada, isto é, é difícil que a perseguição seja apenas uma perseguição relacionada ao gênero. Existe sempre um outro tipo de perseguição envolvida, por isso é importante a existência desse documento para facilitar e dar a importância para as questões de gênero.

No processo de solicitação de refúgio, porém, é necessário que isso esteja muito nítido e que, na realidade, a motivação principal para o pedido de refúgio esteja relacionada ao gênero e não com as outras circunstâncias. Lorena ainda destaca que existe também, por parte da própria mulher, uma dificuldade de perceber que seu caso está inserido em um contexto de desigualdade de gênero, o que gera ainda mais dificuldades para se enquadrar casos dessa natureza em uma perseguição relacionada ao gênero.

Flávia nos diz que a diretriz é seguida, mas que o CONARE é extremamente criterioso justamente porque o refúgio não é algo que deve ser aplicado a todo tipo de caso de proteção, e que existem muitos casos em que se aparenta que as diretrizes não estão sendo devidamente aplicadas justamente pelo nível de criteriosidade utilizada pela instituição.

Alessandra afirma que as diretrizes são utilizadas como fonte de credibilidade externa e que são analisadas em conjunto com a credibilidade interna, como aspectos subjetivos do relato e narrativa individual.

Ao ouvir esses relatos, o que nos deixa de impressão é que esses documentos são tidos como guia, exceto pela política para mulheres refugiadas que é desconhecida pelos convidados. Vale ressaltar, dessa forma, a importância de que esses documentos sejam usados como guia. Tais documentos ajudam cada vez mais mulheres a terem seus *status* aprovados como casos de perseguições relacionadas ao gênero.

Outro questionamento feito a nossos entrevistados foi se não seria importante ao Brasil também criar mecanismos próprios de proteção a essas mulheres, levando em conta a inclusão em lei do termo gênero como forma de perseguição em diversos países da região.

Lorena inicia a resposta dessa pergunta citando o fato de que a própria lei de refúgio é inovadora devido ao fato de que, mesmo antes de ter seu pedido deferido, o refugiado já tem direitos garantidos. Contudo, a questão de gênero ainda é muito negligenciada, por mais que exista uma legislação que dá acesso a documentos e direitos desde o momento da solicitação de refúgio, é necessário ainda uma melhor implementação desses direitos. Além disso, a implementação de políticas públicas para mulheres refugiadas ainda é muito incipiente.

Sérgio, por sua vez, acredita que talvez a inclusão do termo dentro da lei de refúgio fortaleça a proteção de mulheres refugiadas e cita uma proposta de lei, apresentada no passado, que pedia a alteração da lei para incluir o gênero dentro das cláusulas. Seu medo, porém, é que ao fazer essa alteração se abra espaço para outras alterações que possam vir a diminuir direitos.

Ele menciona que as diretrizes do ACNUR são o suficiente para garantir uma justiça dentro desse processo de determinação do *status* de refúgio. Para ele, os processos *prima-facie* que têm sido utilizados no caso de venezuelanos podem invisibilizar também as violências de gênero, pois não se tem o contato com a história da pessoa. O convidado acredita que esses casos aparecerão mais dentro das ONGs, já que é durante os atendimentos que os solicitantes contam suas histórias.

Cláudio destaca que não existe muita dificuldade no caso brasileiro para caracterizar esse tipo de perseguição dentro da Convenção, mas que sua inclusão traria a vantagem de dar ênfase ao assunto e mostrar que o gênero deve ser objeto de atenção. Porém, pragmaticamente, esse não é um problema. Além disso, ao se fazer uma alteração dessas na lei, é preciso considerar o custo político de tal alteração, ainda mais se colocado em balanço o momento político em que vivemos.

Flávia, por outro lado, entende ser necessária a incorporação do termo porque o CONARE é um órgão que tem sido extremamente criterioso. Apesar de entender a razão da criteriosidade e concordar com sua aplicação, a entrevistada pensa que deveria haver um olhar específico ao gênero.

Além disso, ela cita que a instituição em que trabalha se depara com casos de violência de gênero frequentemente. Ela menciona uma fala de uma migrante que a marcou: a migrante dizia que em seu país a questão não era *se* sofreriam violência de gênero, mas *quando* isso ocorreria.

Flávia pensa que apenas o fato de no país de origem existirem mecanismos de proteção não necessariamente garante a efetiva proteção da mulher. É preciso levar em conta o contexto social de onde ela vem e analisar a situação como um todo.

A entrevistada defende, dessa forma, que seria necessária a inclusão em lei, devido ao fato de que o CONARE é um órgão extremamente legalista. Porém, é preciso destacar o quanto essa seria uma luta árdua e que outro empecilho está envolvido: as instituições envolvidas na temática são dominadas por homens, tornando esse processo ainda mais difícil.

Felipe diz que seria importante a criação de mecanismos específicos à proteção de mulheres refugiadas no Brasil para dar visibilidade a esses casos. Porém, ao mesmo tempo, nossa legislação tem abertura para incluir as mulheres e reconhecer a categoria de violência de gênero como um grupo social.

Por fim, Alessandra acredita que o fato de não haver uma categoria “violência de gênero” na lei de refúgio não impede que essa seja vista e tratada como uma violência particular e merecedora de atenção individualizada. Nesse sentido, talvez a inclusão do termo não seja uma prioridade, mas sim a criação e desenvolvimento de políticas de acolhimento a vítimas de violência de gênero e de seus filhos, abrigo e políticas específicas para mulheres necessitadas de proteção que precisem reconstruir suas vidas no Brasil, políticas de integração social, entre outras.

4.1.4. As políticas públicas e a mulher refugiada

Os convidados são, em seguida, questionados sobre quais políticas públicas existem no Brasil para apoiar estas mulheres. A pergunta é feita na intenção de entender se existem políticas públicas específicas a esse grupo e como tem sido seu acesso às políticas públicas existentes.

Lorena cita um exemplo interessante, que diz respeito a uma iniciativa do governo federal para migrantes e refugiadas venezuelanas, principalmente aquelas que eram vítimas de violência doméstica. O trabalho do governo focou em fornecer informações e garantir direitos, mas ações desse tipo são algo extremamente recente. O problema fundamental de políticas migratórias, em sua visão, é que elas não são feitas a médio e longo prazo. Essas políticas ocorrem, em geral, pontualmente, a partir de situações específicas que exigem uma ação governamental e dessa forma não se sustentam, principalmente em épocas de mudança de gestão.

Esse fator se reflete na questão de gênero, uma vez que, quando ocorre uma mudança no governo federal e nos atores estatais envolvidos na pauta de migração, percebe-se que essa mudança interfere na vida dos migrantes. Mesmo que existam diversos documentos e leis que

protejam as mulheres, uma simples mudança de gestão pode alterar a percepção daquele assunto como prioridade.

Outro exemplo citado durante sua fala está na cidade de São Paulo, onde a iniciativa para proteção dos direitos de migrantes e refugiados inclui uma interseccionalidade de gênero. Outras cidades e estados também se interessam, mas as políticas nacionais ainda são muito vagas. É preciso entender que a perspectiva de gênero é extremamente importante ao se tratar da população refugiada. Cada vez mais tem se percebido no Brasil que o nível local vem evoluindo na construção de políticas para a proteção de mulheres. A sensibilidade do tema faz com que a nível nacional seja necessário uma articulação muito grande e esse tema pode muitas vezes não agradar alguns atores.

Lorena cita também as políticas de abrigo para mostrar que a preocupação com uma interseccionalidade de gênero é algo muito recente nas políticas migratórias brasileiras. A lei brasileira de refúgio é de 1997, mas o primeiro abrigo público exclusivo para mulheres refugiadas é do ano de 2014. Durante todo esse período, não se tinha um equipamento público de acolhida para refugiados. Em São Paulo, por exemplo, existem abrigos também para mulheres gestantes ou com filhos pequenos. Pensar na maternidade migrante é algo muito recente e é uma política local mostrando que seu relato se comprova.

Um trabalho interessante feito em Roraima é destacado. Trata-se de uma ação de conscientização sobre proteção, informação e orientação de mulheres que vinham de situações de violência doméstica para que soubessem quais são seus direitos no Brasil.

Contudo, as políticas sociais e de integração são extremamente escassas a essas mulheres, e falta ao país a preocupação de se criar essas políticas e de fato integrar essas mulheres ao país de forma efetiva.

Sérgio pensa que é necessário que as políticas públicas sejam sempre o mais abrangentes possível e atinjam cada vez mais pessoas, com exceção da questão de abrigo, no qual se faz necessária uma divisão. Ele não pensa que seja necessária a criação de mecanismos novos. O convidado pensa que os mecanismos existentes no Brasil para a proteção de mulheres que sofrem violência precisam ser fortalecidos. É preciso trabalhar para que mais pessoas tenham acesso a esses mecanismos e tenham informação sobre eles.

O entrevistado menciona um caso de uma garota que sofreria mutilação genital e que conta com a ajuda de um familiar e foge de seu país. Essa menina precisou fazer todo um percurso, onde teve que passar por diversos lugares onde havia policiais que a estupram e a

abusam resultando em uma gravidez. Ao chegar ao Brasil, ela decide que quer optar pelo aborto e consegue, dentro do Brasil, obter toda a ajuda que necessitava.

Outro caso de uma mulher que sofreu violência doméstica no Brasil e foi protegida é citado. Seu ex-companheiro é preso, porém, depois de um certo período, sai em liberdade. Com isso, ela pede proteção novamente e tem uma medida proteção estendida a ela.

Sérgio menciona esses casos para mostrar que o que se deve fazer é fortalecer os mecanismos existentes e formar pessoal para que essas mulheres sejam protegidas de maneira satisfatória e tenham suas necessidades e dificuldades específicas direcionadas, de forma que o atendimento seja o mais humanizado possível.

Para Alessandra, seria difícil dizer, pois as políticas públicas para migrantes e refugiados se descentralizam nos diversos níveis: federal, estadual e municipal. A convidada destaca a atuação da Operação Acolhida e a interiorização, mas que não são algo direcionado a mulheres, embora os casos de maior vulnerabilidade sempre mereçam atenção.

Alessandra destaca também comitês estaduais e municipais que atuam nesses níveis e podem ter políticas específicas. No Distrito Federal, por exemplo, ela cita que não existe tal comitê e não há políticas especificamente direcionadas para mulheres refugiadas, mas que é importante ressaltar que mulheres de todas as nacionalidades podem ser atendidas e ser beneficiárias de quaisquer políticas públicas existentes no Brasil, inclusive para mulheres vítimas de violência.

Flávia afirma que não conhece políticas públicas especificamente direcionadas para mulheres. As políticas públicas brasileiras acabam, em sua visão, englobando essas mulheres. Ao ser questionada sobre as falhas no acesso a tais políticas, Flávia aponta que existem dois principais problemas: O primeiro é cultural, ou seja, as próprias mulheres muitas vezes têm uma visão diferente sobre a violência de gênero. Para algumas culturas é difícil entender que sofrer uma violência não é algo aceitável e que esta não é uma situação “normal” e para que elas tomem a atitude de buscar uma delegacia para denunciar tal violência é até algo inaceitável dentro daquela cultura. Outro problema citado está no aparelho público. Por um lado, está também o desconhecimento da existência desse aparelho protetivo que pode suportá-las por parte das mulheres vítimas de violência. Por outro lado, o serviço público brasileiro, em geral, não está preparado para o atendimento de migrantes e refugiados e para lidar com as barreiras linguísticas desse atendimento.

Felipe aponta que as políticas universais brasileiras são extremamente efetivas e cita um caso para ilustrar de juízas afegãs que chegaram em Brasília. Neste caso específico, a Secretaria

de Desenvolvimento Social foi acionada pela associação de magistradas e, assim, essas mulheres receberão auxílio e serão direcionadas aos órgãos responsáveis de acordo com suas necessidades.

Ao ouvir as falas dos convidados sobre esta pergunta específica, fica clara a necessidade da criação de políticas específicas para mulheres refugiadas para que suas necessidades sejam contempladas de maneira efetiva, mas também que as políticas existentes no país sejam de alguma maneira fortalecidas. O Brasil conta com um aparato de políticas para a violência de gênero que são satisfatórias, mas falta fortalecer sua aplicação.

4.1.5. O mapeamento dos principais atores envolvidos na temática

A última pergunta geral feita aos convidados foi sobre quais são os principais atores envolvidos na pauta no país. Essa pergunta é feita na intenção de mapear esses atores e entender quais participam de uma discussão sobre o tema, além dos atores participantes do sistema do CONARE.

Alessandra acredita que os principais atores são os governos estaduais, municipais e distrital, organizações da sociedade civil, organizações internacionais com atuação no Brasil, a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública dos Estados e do DFT, as Universidades, membros do poder legislativo, gestores do SUS, SUAS, setor empresarial, entre outros.

Para Lorena, a questão migratória sempre foi muito manejada pela sociedade civil, então é extremamente comum que ela esteja à frente das discussões sobre a temática. É preciso dar um destaque especial a organizações formadas por migrantes e refugiados que têm se formado nos últimos anos e têm tido um importante papel. Ela também levanta a necessidade de se haver maior interlocução do Ministério da Justiça, no qual está inserido o CONARE, com outros ministérios, para dar maior atenção à pauta e tratá-la de maneira mais interseccional.

As organizações internacionais, como CONARE e OIM, têm se destacado não somente na pauta de proteção, mas também em pressionar por políticas mais acolhedoras. Existem algumas iniciativas privadas também, inclusive de empresas que têm programas de inserção laboral, com especial destaque para o Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados (PARR). As universidades têm também projetos educacionais e de assistência judicial.

A defensoria pública da União também teve grande relação com a temática de gênero. Um exemplo dessa ação está no fechamento de fronteiras durante a pandemia. Muitas mulheres venezuelanas grávidas vinham ao Brasil para acessar o sistema de saúde e terem seus partos

realizados no SUS. Porém, durante esse período, algumas dessas pessoas corriam o risco de serem deportadas e a defensoria pública agiu para a proteção dessas mulheres. O Ministério Público Federal também tem um grupo que age na temática migratória e tem a violência de gênero como uma de suas temáticas.

Sérgio e Cláudio definem como os principais atores como aqueles que fazem parte do CONARE, com especial atenção à DPU, Caritas SP e RJ, IMDH e Ministério Público Federal.

Ao ouvir essas respostas, o que se pode concluir é que, além das instituições participantes do sistema do CONARE, existem outras que têm um papel importante na pauta, como as instituições do terceiro setor que trabalham com o tema de migração e as instituições do terceiro setor que são formadas por migrantes. Durante essa pesquisa, uma importante instituição que trata da temática de mulheres migrantes foi identificada: o Centro da Mulher Migrante e Refugiada (CEMIR), formado por mulheres migrantes que agem na incidência de políticas públicas para mulheres.

4.2. As perguntas direcionadas especificamente ao terceiro setor: um entendimento dos atendimentos de mulheres refugiadas

A primeira pergunta feita às instituições do terceiro setor foi feita na intenção de entender se existem muitos atendimentos de casos dessa natureza e como são feitos esses atendimentos nas instituições.

No que se refere ao número, uma de nossas entrevistadas diz que se observa que, em geral, as mulheres não costumam relatar uma situação de violência com frequência, salvo em casos em que tomaram a decisão de separar-se do companheiro – lembrando que a violência ocorre muito no ambiente doméstico – e, em função disso, necessitam de apoio para sustentar-se por conta própria, prover sustento para os filhos, encontrar onde morar etc.

Outra de nossas convidadas, por outro lado, diz que em sua instituição é comum que as mulheres tragam algum tipo de relato e, mesmo que não seja no começo, em algum momento esse relato pode aparecer. Muitos desses casos ocorrem em seu país de origem e assim se passa a fazer um acompanhamento dessa pessoa. Além disso, normalmente o relato somente aparece quando se cria um laço de confiança com algum membro da equipe.

Em seguida, pergunta-se como a instituição tem agido na proteção de mulheres e qual tem sido o papel das instituições frente ao impulsionamento de políticas públicas para mulheres

refugiadas. A representante de uma das organizações diz que a instituição atua nesses casos com uma escuta ativa e tentativa de identificar todas as questões que estão envolvidas.

Não existe na organização um espaço de abrigo, mas existe um espaço específico para mulheres vítimas de violência em uma de suas unidades. Outro aspecto é que mulheres sozinhas ou com crianças possuem prioridade de atendimento para bolsa subsistência temporária ou programas de geração de renda. Além disso, a instituição promove rodas de conversa com mulheres migrantes e refugiadas sobre violência de gênero e seu enfrentamento.

A instituição possui também uma extensão em Roraima, onde se dedica inteiramente à atenção a mulheres e crianças. Nos casos de violência de gênero, as mulheres são encaminhadas a organizações.

Além disso, a instituição participa ativamente de uma rede de *advocacy* (RAC – Rede de *Advocacy* Colaborativo), que atua intensamente por políticas públicas direcionadas a migrantes e refugiados. A atuação da RAC faz-se presente em e contribui no debate e defesa da causa, com participações em audiências públicas e na participação de grupos de trabalho nessa temática, como o Grupo Mulheres do Brasil.

A representante de uma das organizações destaca a participação na campanha dos 16 dias de ativismo pelo fim da violência contra mulheres, campanha importante para as organizações do terceiro setor, pois são dias direcionados exclusivamente a isso. Os 16 dias de ativismo referem-se a uma campanha criada pela ONU para a temática. O site da ONU Mulheres traz como definição:

Os 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres é uma campanha anual e internacional que começa no dia 25 de novembro, Dia Internacional pela Eliminação da Violência contra as Mulheres, e vai até 10 de dezembro, Dia Internacional dos Direitos Humanos. No Brasil, a mobilização abrange o período de 20 de novembro a 10 de dezembro. Foi iniciada por ativistas no Instituto de Liderança Global das Mulheres, em 1991, e continua a ser coordenada anualmente pelo Centro para Liderança Global das Mulheres. É uma estratégia de mobilização de indivíduos e organizações, em todo o mundo, para engajamento na prevenção e na eliminação da violência contra as mulheres e meninas. (ONU Mulheres, 2019).

A convidada vê esse momento também como uma manutenção de políticas públicas já existentes, já que essa campanha serve também como um momento de conscientização de mulheres migrantes. No momento da campanha surgem também novos projetos.

O papel das organizações do terceiro setor é de extrema importância à pauta. No entanto, é importante que cada vez mais ações sejam tomadas como forma de proteção e integração de mulheres refugiadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação se propôs a responder à pergunta de pesquisa: Como se dá a proteção de mulheres que sofreram perseguição relacionada ao gênero? A resposta a essa questão é complexa e deve ser refletida e dividida por sessões.

Começamos então pelos objetivos principais desta pesquisa, que se dividiram em três: (1) identificar os principais mecanismos nacionais e internacionais para a proteção de refugiados; (2) oferecer um panorama sobre a discussão acadêmica sobre o tema de gênero e refúgio; e por último, (3) por meio de um estudo de caso, identificar a tratativa do Brasil sobre o tema.

Ao analisarmos o resultado do objetivo 1 desta dissertação temos que os principais instrumentos internacionais são a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu protocolo de 1967. Os instrumentos regionais principais são a Convenção Relativa aos Aspectos específicos dos Refugiados Africanos, de 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984. Esses instrumentos são fundamentos importantes à proteção dos refugiados no mundo e, no Capítulo 2, aparecem figurados dentro do território nacional. A Convenção de 1951, o protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena são importantes mecanismos à proteção de refugiados utilizados no Brasil.

O segundo objetivo era oferecer um panorama das discussões acadêmicas sobre o tema. Esse objetivo se reflete na redação do Capítulo 3, no qual procurou-se acentuar quais são as críticas feministas ao instituto do refúgio. De forma a estabelecer uma divisão clara, utilizou-se da obra de Spijkerboer (2000) e sua divisão das críticas feministas ao tema. Deste modo, a seção 1 do capítulo se dividiu em: A crítica feminista ao sistema de refúgio na década de 1980, as teorias voltadas ao aspecto de direitos e as críticas anti-essencialistas. Essa divisão nos mostra de forma ordenada quais são as principais correntes que discutem a temática e nos ofereceram, em conjunto com a redação do Capítulo 2, base para a formulação de um roteiro de perguntas.

O Capítulo 3 contou também com uma segunda sessão que ofereceu um panorama à resposta internacional frente a críticas a respeito do aspecto de gênero no refúgio. Dentro dessa resposta encontra-se também os documentos formulados e que são até hoje utilizados em processos de determinação do status de refúgio de mulheres que sofreram perseguição relacionada ao gênero.

A escrita do Capítulo 4 foi a mais complexa. Em um primeiro momento se formulou um roteiro de perguntas para as entrevistas realizadas. O roteiro pré-estruturado foi formulado com perguntas que seriam feitas a todos os convidados sobre a proteção de mulheres refugiadas no Brasil e o seu acesso a políticas públicas. Este mesmo roteiro contava ainda com uma segunda seção que continha três perguntas formuladas exclusivamente para as organizações do terceiro setor que são responsáveis pelo atendimento dessa população.

A partir desse roteiro, entre os meses de novembro e dezembro de 2021 foram feitas entrevistas por videochamada com membros das seguintes instituições: Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), Comissão Especial dos Direitos dos Imigrantes e Refugiados da OAB-SP, Defensoria Pública da União, Caritas Arquidiocesana de São Paulo, Ministério da Justiça, Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e CONARE.

Cada entrevista teve sua própria identidade e procurou focar na especialidade de cada uma das instituições. Como conclusão de tais entrevistas podemos mapear os seguintes fatores citados nos parágrafos abaixo.

Não se tem uma amostragem quantitativa clara de casos de perseguições relacionadas ao gênero no Brasil, já que os dados são confidenciais. Além disso, as principais nacionalidades de mulheres que sofreram perseguição relacionada ao gênero e vieram ao Brasil citadas pelos convidados eram de países pertencentes a África e Ásia. Porém, nos últimos anos, esse perfil tem sofrido modificações e mais mulheres de estados do Norte global têm pedido refúgio com base neste tipo de perseguição.

Quanto ao uso dos documentos formulados pelo ACNUR, o que se reflete é que o país os utiliza em determinação de *status* de refúgio. No entanto, nos chama atenção que um dos documentos, a política formulada em 1990, seja de total desconhecimento dos convidados.

Além disso, ao serem questionados sobre a necessidade de o Brasil ter documentos próprios ou até a inclusão em lei de menção ao gênero como motivador de fundado temor de perseguição, notou-se algo peculiar. As convidadas mulheres enxergavam como algo necessário e viam que os mecanismos existentes eram suficientes, mas que uma lupa maior deveria ser colocada sobre as temáticas. Os homens, por outro lado, enxergavam que não havia a necessidade e tinham medo dos custos políticos de se modificar a lei.

Ao serem questionados sobre as políticas públicas existentes para essa população, identificou-se a partir da fala dos entrevistados que, a nível federal, as únicas políticas existentes são as de caráter universal e que seria ao nível local e estadual que existiriam políticas. Porém, o que se identifica é que essas políticas são muito pontuais e têm seu tempo de existência muito

recente. Aqui, concluímos que é necessário aos governos dar maior atenção à pauta e às necessidades específicas de gênero no refúgio. É mencionada também, durante algumas entrevistas, a necessidade de fortalecer as políticas existentes e de se treinar pessoal capacitado a atender às necessidades específicas de mulheres refugiadas.

Ao se mapear os atores que agem dentro da pauta temos, para além dos atores participantes da estrutura do CONARE, o terceiro setor, que sempre foi um dos atores principais da pauta de refúgio no Brasil. É preciso envolver cada vez mais atores nesta pauta, para que cada vez mais mulheres refugiadas tenham acesso a políticas públicas.

Por fim, como sugestões a próximas pesquisas fica a necessidade de se investigar a existência de políticas públicas em outros Estados do mundo e entender se existem em outras partes do mundo formulações de políticas que possam ser modelos ao Brasil e outros países.

REFERÊNCIAS

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS.

Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados. Genebra: ACNUR, 1951.

Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 19 jul 2022.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS.

Diretrizes sobre proteção internacional n. 01: Perseguição baseada no Gênero, no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. ACNUR, 07. mai. 2002. Disponível em:

<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9738.pdf>. Acesso em: 19 jul 2022.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS.

Opinião Consultiva sobre a Aplicação Extraterritorial das Obrigações de Non-Refoulement à luz da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967. *In:* JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.). **Refúgio no Brasil:** Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS.

Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. Nova York: ACNUR, 1967.

Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em: 19 jul 2022.

ÁFRICA DO SUL. **Lei nº 130, de 02 de dezembro de 1998.** Refugees Act. Disponível em:

https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/a130-980.pdf. Acesso em: 19 jul 2022.

ÁFRICA DO SUL. **Emenda nº 33, de 26 de novembro de 2008.** Refugees Amendment Act.

Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/316431274.pdf. Acesso em: 19 jul 2022.

ALEMANHA. **Immigration Act.** 2005.

ANDRADE, José H. Fischel de. Aspectos históricos da proteção de refugiados no Brasil

(1951-1997). *In:* JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.). **Refúgio no Brasil:** Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. pp. 41-79.

ARBEL, Efrat; DAUVERGNE, Catherine; MILLBANK, Jenni. Introduction: Gender in Refugee Law: From the Margins to the Centre. *In:* ARBEL, Efrat *et al.* **Gender in Refugee Law:** From the Margins to the Centre. London: Routledge, 2014. pp. 1-16.

ARGENTINA. **Lei nº 26.165, de 08 de novembro de 2006.** Ley General de Reconocimiento y Proteccion Al Refugiado. Buenos Aires, 2006.

AUSTRALIA. Australia Department of Immigration and Multicultural Affairs Refugee and Humanitarian Visa Applicants Guidelines on Gender Issues for Decision Makers July

1996. **International Journal of Refugee Law**, v. 9, pp. 195-212, 22 fev. 1996. Oxford University Press (OUP).

BAINES, Erin K. **Vulnerable bodies: gender, the UN and the global refugee crisis**. Burlington, VT: Ashgate, 2004.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena. **Forced Migration**, v. 35, pp. 45-46, 2010.

BARICHELLO, Stefania Eugenia; DE ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Revista do Direito**, v. 2, n. 46, pp. 104-134, 2015.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio – sua história. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves Comentários à Lei Brasileira de Refúgio. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BÉLGICA. **Lei nº 12, de 15 de dezembro de 1980**. Acesso ao Território, Residência, Estabelecimento e Remoção de Estrangeiros. Bruxelas, 1980.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. **Resolução normativa nº 29, de 14 de junho de 2019**. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Brasília: Diário Oficial da União, nº 209, seção 1, p. 3, 29 out. 2019. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_CONARE/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_29_DE_14_DE_JUNHO_DE_2019.pdf. Acesso em: 19 jul. 2022.

CANADA. IRB – Immigration and Refugee Board. **Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to Section 65(4) of the Immigration Act: Guideline 4 – Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution**. 1996. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b31c98.html>. Acesso em: 19 jul. 2022.

CARNEIRO, Wellington Pereira. As mudanças nos ventos e a proteção dos refugiados. **Universitas: Relações Internacionais**. Brasília, v. 3, n. 2, 2005.

CASTRO, Flávia Rodrigues de. A Atuação da Sociedade Civil no Processo Brasileiro de Refúgio. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 28, n. 58, pp. 147-165, 2020.

CHILE. **Lei nº 20.430, de 08 de abril de 2010**. Santiago, 2010.

CIPRIANI, Linda. Gender and Persecution: Protecting Women Under International Refugee Law. **Geo. Immigr. LJ**, v. 7, 1993.

CONARE. **O que é Comitê Nacional para os Refugiados – Conare?**. Site institucional. 2022©. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional>. Acesso em: 19 jul. 2022.

CONARE. Refúgio em números. Base de dados do Conare. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes>. Acesso em: 19 jul. 2022.

COSTA RICA. **Lei nº 8764, de 2009**. Ley General de Migración y Extranjería. São Paulo, 2009.

CRAWLEY, Heaven. Engendering the State in Refugee Women's Claims. **States of Conflict: Gender, Violence and Resistance**, 2000.

CRAWLEY, Heaven. [En]gendering International Refugee Protection: are we there yet?. **Human Rights and the Refugee Definition**, pp. 322-348, Jan. 2016.

DE SOUZA, Luanna Tomaz. SMITH, Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira. O Caso das Dinamarquesas: Luzes sobre o Refúgio para Mulheres em situação de violência doméstica e familiar no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 34, n. 2, 2018.

ECOSOC – CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU. **Resolution 1997/2**. International Migration and Development. 18 July 1997. Disponível em: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/2021/resolution-1997-2.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2022.

EDWARDS, A. Transitioning Gender: feminist engagement with international refugee law and policy 1950-2010. **Refugee Survey Quarterly**, v. 29, n. 2, pp. 21-45, 2010.

EL SALVADOR. **Lei nº 918, de 14 de agosto de 2002**. Ley Para La Determinación de La Condición de Personas Refugiadas. 2002.

ESPANHA. **Lei nº 12, de 30 de outubro de 2009**. Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de La Protección Subsidiaria. 2009.

ESPAÑA. Ministerio de la Presidencia Relaciones con las Cortes y Igualdad. **Guide to the rights of women victims of gender violence**. Madrid, 2019. Disponível em: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/informacionUtil/derechos/docs/mayo2019/GUIADERECHOSeng22052019.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2022.

EQUADOR. **Lei nº 12, de 31 de janeiro de 2017.** Ley Organica de Movilidad Humana. 2017.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. The 1984 Cartagena Declaration: A Critical Review of Some Aspects of Its Emergence and Relevance. **Refugee Survey Quarterly**, v. 38, n. 4, pp. 341-362, 2019.

FREEDMAN, Jane. **Gendering the International Asylum and Refugee Debate.** London: Palgrave Macmillan UK, 2007.

FREEDMAN, Jane. Mainstreaming gender in refugee protection. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 23, n. 4, pp. 589-607, 2010a.

FREEDMAN, Jane. Protecting Women Asylum Seekers and Refugees: from international norms to national protection?. **International Migration**, v. 48, n. 1, pp. 175-198, 2010b.

FREEDMAN, Jane. Sexual and gender-based violence against refugee women: a hidden aspect of the refugee. **Reproductive Health Matters**, v. 24, n. 47, pp. 18-26, 2016.

GLYNN, Irial. The genesis and development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention. **Journal of Refugee Studies**, v. 25, n. 1, pp. 134-148, 2012.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas.** Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

GOODWIN-GILL, Guy S. CONVENTION RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES PROTOCOL RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES. **United Nations Audiovisual Library of International Law**, 2008.

GOODWIN-GILL, Guy S. The office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the sources of International Refugee Law. **International & Comparative Law Quarterly**, v. 69, n. 1, pp. 1-41, 2020.

GREATBATCH, Jacqueline. The gender difference: Feminist critiques of refugee discourse. **International Journal of Refugee Law**, v. 1, n. 4, pp. 518-527, 1989.

GROVES, L. UNHCR's Age and Gender Mainstreaming Pilot Project 2004: Synthesis Report. **UN Doc. EPAU/ 2005/03**, 10 Apr. 2005. Disponível em: <https://www.unhcr.org/4253dff82.pdf>. Acesso em 19 jul. 2022.

HATHAWAY, James C. The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920—1950. **International & Comparative Law Quarterly**, v. 33, n. 2, pp. 348-380, 1984.

HATHAWAY, James C. Reconceiving refugee law as human rights protection. **Journal of Refugee Studies**, v. 4, n. 2, pp. 113-131, 1991.

HATTON, Timothy J. Asylum Migration to the Developed World: persecution, incentives, and policy. **Journal of Economic Perspectives**, v. 34, n. 1, pp. 75-93, 2020.

- HOME OFFICE. **Gender issues in the asylum claim**: version 3.0. 10 Apr. 2010. Disponível em:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/699703/gender-issues-in-the-asylum-claim-v3.pdf. Acesso em 19 jul. 2022.
- HONDURAS. **Lei nº 208, de 03 de março de 2004**. Ley de Migración y Extranjería. 2004.
- HONKALA, Nora. 'She, of Course, Holds No Political Opinions'. **Social & Legal Studies**, v. 26, n. 2, pp. 166-187, 2017.
- IMRAN, Hassan Faruk Al. An Overview of Development of Gender Based Persecution in Refugee Law under Membership of a Particular Social Group: A Study of Comparative Jurisprudence of Canada, UK & USA. **Journal Of Law, Policy and Globalization**, v. 39, pp. 258-275, 2015.
- INDRA, Doreen Marie. Ethnic human rights and feminist theory: Gender implications for refugee studies and practice. **Journal of Refugee Studies**, v. 2, n. 2, pp. 221-242, 1989.
- IRELAND. IRISH NATURALIZATION AND IMMIGRATION SERVICE. **Victims of Domestic Violence Immigration Guidelines**. 2012. Disponível em:
<http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Victims%20Of%20Domestic%20Violence%20-%20Note%20for%20Web.pdf/Files/Victims%20Of%20Domestic%20Violence%20-%20Note%20for%20Web.pdf>. Acesso em 19 jul. 2022.
- IRLANDA. **Lei nº 66, de 30 de dezembro de 2015**. The International Protection Act. 2015.
- JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: ACNUR; Editora Método, 2007.
- JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. Refugee status determination in Brazil: a tripartite enterprise. **Refuge: Canada's Journal on Refugees**, v. 25, n. 2, pp. 29-40, 2008.
- JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena+ 30. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 22, pp. 11-33, 2014.
- KELLEY, Ninette. Report on the International Consultation on Refugee Women Geneva, 15–19 November 1988, with particular reference to protection problems. **International Journal of Refugee Law**, v. 1, n. 2, pp. 233-241, 1989.
- KELLEY, N. The Convention Refugee Definition and Gender-Based Persecution: a decade's progress. **International Journal of Refugee Law**, v. 13, n. 4, pp. 559-568, 2001.
- KELLY, Nancy. Gender-related persecution: Assessing the asylum claims of women. **Cornell Int'l LJ**, v. 26, 1993.
- LEÃO, Flavia Ribeiro Rocha. Do procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da Solicitação até a Decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). *In*:

JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do século XXI. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Decisões comentadas do CONARE**. ACNUR; CONARE, 2007.

MACKLIN, Audrey. Refugee Women and the Imperative of Categories. **Human Rights Quarterly**, v. 17, n. 2, pp. 213-277, 1995.

MARTIN, S. F. Gender and the Evolving Refugee Regime. **Refugee Survey Quarterly**, v. 29, n. 2, pp. 104-121, 2010.

MARTIN, Susan F. UNHCR Policy on Refugee Women: A 25-Year Retrospective. *In*: KRAUSE, Susanne Buckley-Zistel e Ulrike (Ed.). **Gender, Violence, Refugees**. New York: Berghahn Books, 2017. pp. 21-41.

MATOS, Ana Carolina Siqueira. **O sistema de proteção a refugiados e sua atuação perante as refugiadas sírias no Brasil**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

MEIJER, Marijke. Oppression of women and refugee status. *In*: **Proceedings of the International Seminar on Refugees**, Soesterber, the Netherlands, 22nd-25th May 1985, Dutch Refugee Association, Amsterdam, 1985.

MÉXICO. **Lei de 27 de janeiro de 2011**. Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria. 2011.

NEW ZEALAND. IMMIGRATION AND PROTECTION TRIBUNAL. **Practice note 2/2019 Refugee and Protection**. 2019. Disponível em: <https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/practice-note-2-2019-final.pdf>. Acesso em 19 jul. 2022.

NICARÁGUA. **Lei nº 655, de 09 de julho de 2008**. Ley de Protección A Refugiados. 2008.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração de Cartagena**. Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários. Cartagena, 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em 19 jul. 2022.

ONU MULHERES. 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres: 2019. **ONU Mulheres**, [s.l.], 21 Nov. 2019. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/16dias/>. Acesso em 19 jul. 2022.

OUA – ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção Relativa aos Aspectos específicos dos Refugiados Africanos**. 1969. Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf. Acesso em 19 jul. 2022.

PAMPLONA, Danielle Anne; PIOVESAN, Flávia. O instituto do refúgio no Brasil: práticas recentes. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 17, n. 17, pp. 43-55, 2015.

PANAMÁ. **Decreto Ejecutivo nº 23, de 10 de fevereiro de 1998**. Ley de Protección A Refugiados. 1998.

PARAGUAI. Lei nº 1938, de 02 de julho de 2002. Ley de Protección A Refugiados. 2002.

PERONI, Lourdes. The Protection of Women Asylum Seekers under the European Convention on Human Rights: unearthing the gendered roots of harm. **Human Rights Law Review**, v. 18, n. 2, pp. 347-370, 2018.

PERONI, Lourdes. Violence Against Migrant Women: the Istanbul convention through a postcolonial feminist lens. **Feminist Legal Studies**, v. 24, n. 1, pp. 49-67, 2016.

PETROPOULOU, Athanasia. Gender, Migration and Human Rights in the Case Law of the European Court of Human Rights. In: JACOBSEN, Mogens Chrom; GEBRE, Emnet Berhanu; ŽUPARIĆ-ILJIĆ, Drago (Eds.). **Cosmopolitanism, Migration and Universal Human Rights**. Switzerland: Springer, 2020. pp. 147-162.

PUENTE, Beatriz; BARRETO, Elis. A cada 10 minutos, uma mulher sofreu abuso sexual no primeiro semestre de 2021. **CNN Brasil**, Rio de Janeiro, 10 dez. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/a-cada-10-minutos-uma-mulher-sofreu-abuso-sexual-no-primeiro-semester-de-2021/#:~:text=A%20seguir-,A%20cada%2010%20minutos%2C%20uma%20mulher%20sofreu%20abuso,no%20primeiro%20semestre%20de%202021&text=Dados%20in%3%A9ditos%20do%20F%3%B3rum%20Brasileiro,deste%20ano%2C%20foram%206.709%20v%3ADtimas>. Acesso em 19 jul. 2022.

QUERTON, Christel. Gender and the boundaries of international refugee law: beyond the category of "gender-related asylum claims". **Netherlands Quarterly of Human Rights**, v. 37, n. 4, pp. 379-397, 2019.

RAMOS, André de Carvalho. O princípio do non-refoulement no direito dos refugiados: do ingresso à extradição. **Revista dos Tribunais**, v. 892, pp. 347-376, 2010.

SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro**: Análise da efetividade da proteção nacional. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012.

SOUTH AFRICA. National Consortium on Refugee Affairs. **GENDER GUIDELINES FOR ASYLUM DETERMINATION**. 1999. Disponível em: http://cdn.ca9.uscourts.gov/datastore/library/2013/02/26/Teclezghi_GenderGuidelines.pdf. Acesso em 19 jul. 2022.

SPIJKERBOER, Thomas. **Gender and refugee status**. Nova York: Ashgate, 2000.

STOREY, Hugo. The meaning of “protection” within the refugee definition. **Refugee Survey Quarterly**, v. 35, n. 3, pp. 1-34, 2016.

SUÉCIA. **Lei nº 716, de 29 de setembro de 2005**. Foreigners Act. 2005.

SWEDEN. Swedish Migration Agency. **Gender-based persecution: Guidelines for investigation and evaluation of the needs of women for protection**. 28 Mar. 2001. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3f8c1a654.html>. Acesso em 19 jul. 2022.

THOMAS, V.; BECK, T. Changing the Way UNHCR Does Business? Evaluation of the Age, Gender and Diversity Mainstreaming Strategy 2004-2009. **UN Doc. PDES/2010/08**, Jun. 2010.

UCHCL – University of California Hastings College of the Law. **Review of Gender, Child, and LGBTI Asylum Guidelines and Case Law in Foreign Jurisdictions: A Resource for U.S. Attorneys**. Center for Gender & Refugee Studies, May 2014. Disponível em: https://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Review_Foreign_Gender_Guidelines_Caselaw_0.pdf. Acesso em 19 jul. 2022.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. **EXCOM Declaration No. 60 (XL) REFUGEE WOMEN**. 13 Oct. 1989. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae68c4384.html>. Acesso em: 19 jul. 2022.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. **Information Note on UNHCR's Guidelines on the Protection of Refugee Women EC/SCP/67**. 22 July 1991. Disponível em: <https://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68cd08/information-note-unhcrs-guidelines-protection-refugee-women.html>. Acesso em: 19 jul. 2022.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. **Global Trends Forced Displacement in 2015**. UNHCR, 2016. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2022.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. **Global Trends Forced Displacement in 2019**. UNHCR, 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2022.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. **Guidelines on the Protection of Refugee Women**. Geneva, July 1991. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/legal/3d4f915e4/guidelines-protection-refugee-women.html>. Acesso em: 19 jul. 2022.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. **Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response**. Geneva, 1995. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/operations/3b9cc26c4/sexual-violence-against-refugees-guidelines-prevention-response-unhcr.html>. Acesso em: 19 jul. 2022.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. **UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls**. Geneva: UNHCR, January 2008. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/women/47cfa9fe2/unhcr-handbook-protection-women-girls-first-edition-complete-publication.html>. Acesso em: 19 jul. 2022.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. **UNHCR Policy on Refugee Women**. 1990. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/women/3ba6186810/unhcr-policy-on-refugee-women-1990.html>. Acesso em: 19 jul. 2022.

UN – UNITED NATIONS. **Report of the world conference of the United Nations decade for women: Equality, Development and Peace 1980**. Copenhagen, 14-30 July 1980. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/relatorio_conferencia_copenhagem.pdf. Acesso em: 19 jul. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Directive 2011/95/eu of the European Parliament and of the Council**. 20 Dec. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>. Acesso em: 19 jul. 2022.

URUGUAI. **Lei nº 18076, de 05 de janeiro de 2006**. Derecho Al Refugio y A Los Refugiados. Ley de Refugiados. 2006.

USA – UNITED STATES OF AMERICA. OFFICE OF INTERNATIONAL AFFAIRS IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE, **Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims from Women**. 1995. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/s/l/65633.htm>. Acesso em: 19 jul. 2022.

WCRWC – Women’s Commission for Refugee Women and Children. **UNHCR Policy on Refugee Women and Guidelines on their Protection: An Assessment of Ten Years of Implementation**. New York, WCRWC, 1 May 2002.

WOOD, Tamara. Expanding Protection in Africa? Case studies of the implementation of the 1969 African refugee convention’s expanded refugee definition. **International Journal of Refugee Law**, v. 26, n. 4, pp. 555-580, 2014.

VENEZUELA. **Lei nº 26.165, de 03 de julho de 2001**. Ley Orgánica de Refugiados O Refugiadas y Asilados O Asiladas. 2001.

APÊNDICE A – NOTA METODOLÓGICA

Ao longo desta pesquisa, notou-se a necessidade da realização de coleta de dados por meio de entrevistas com instituições relevantes ao tema devido à escassez de informações. O tema da proteção de mulheres refugiadas que sofreram perseguição relacionada ao gênero foi pouco explorado na literatura brasileira. Por essas razões, cabe ressaltar que o capítulo 4 seguiu um processo diferente dos demais e é importante que seja descrito, nesta nota, de forma que o leitor tenha bom entendimento do processo de estudo de caso utilizado neste trabalho.

Como primeira fase, procurou-se mapear as instituições que poderiam ser alvo de entrevistas. A escolha das instituições se baseou em dois fatores: seu papel na temática da proteção de refugiados no país e seu efetivo envolvimento no processo de concessão de refúgio no CONARE. Com o aceite de algumas entrevistas, o processo se iniciou em novembro de 2021. Conforme um roteiro pré-estruturado (APÊNDICE B) usado desde o início, as entrevistas foram realizadas. Estas foram guiadas também pelas impressões da pesquisadora sobre entrevistas anteriores tornando cada vez mais tateável aquilo que se procurava extrair dessa coleta de dados.

O roteiro pré-estruturado (APÊNDICE B) contou com questões elaboradas pela própria pesquisadora, com base em fatores considerados chaves da temática e que foram levantados durante a escrita desta dissertação. O roteiro foi aplicado em sete entrevistas, feitas com pessoas que trabalham em instituições que têm importante papel na aplicação do instituto do refúgio no Brasil.

Como parte da metodologia, outra decisão importante foi tomada: a de ocultar a identidade dos entrevistados e apenas revelar o nome das instituições que trabalham, mas sem atribuir falas às instituições. Esta escolha foi feita para preservar suas identidades e também como uma forma de estabelecer que tais entrevistas levariam em conta suas opiniões como profissionais e não de suas instituições.

Por fim, cabe mencionar que foram atribuídos nomes fictícios a cada um dos participantes de forma que fosse mais fácil identificar suas opiniões durante a análise, porém ainda mantendo suas identidades preservadas. Desta forma os nomes atribuídos foram os seguintes: Flávia, Alessandra, Lorena, Rosana, Cláudio, Felipe e Sérgio.

APÊNDICE B – ROTEIRO PRÉ-ESTRUTURADO PARA ENTREVISTAS

- 1- Existe um grande número de casos de perseguição relacionada ao gênero de mulheres analisados no Brasil?
- 2- Quais os países de origem que mais resultam em casos de refúgio baseada no gênero de mulheres no Brasil?
- 3- Recentemente, vimos ganhar destaque na mídia o caso de mulheres dinamarquesas que fugiram de seu país por casos de violência doméstica. Em casos como este, quais são os critérios de análise?
- 4- Como ocorre a determinação do status de refúgio de mulheres que sofreram perseguição relacionada ao gênero? Existe um documento base?
- 5- As diretrizes para a proteção de mulheres refugiadas de 1991 e a política para mulheres refugiadas de 1990, têm influência para a tratativa do Brasil a respeito da proteção dessas mulheres?
- 6- As diretrizes formuladas pelo ACNUR para o tema, intituladas “DIRETRIZES SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL N. 01 Perseguição baseada no Gênero, no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados” são utilizadas nesse processo?
- 7- Tendo em vista o importante papel do Brasil e de sua lei de refúgio no contexto internacional e regional e a inclusão em lei do termo gênero como forma de perseguição em diversos países da região, não seria importante ao Brasil também criar mecanismos próprios de proteção à essas mulheres?
- 8- Quais políticas públicas existem no Brasil para apoiar estas mulheres?
- 9- Quais são os principais atores nessa discussão no Brasil?

Para instituições do terceiro setor:

- 1- Como ocorre o atendimento destes casos? O número de atendimentos é alto?
- 2- Como a instituição tem agido na proteção dessas mulheres?
- 3- Qual o papel da instituição frente ao impulsionamento de políticas públicas para essas mulheres?