

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS  
LINHA DE PESQUISA DIVERSIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS

Simone Andrea Schwinn

**FEMINIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E LUTA PELO  
RECONHECIMENTO COMO GARANTIA DA IGUALDADE DE GÊNERO E  
DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES REFUGIADAS NO BRASIL:  
CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA DE AXEL HONNETH**

Santa Cruz do Sul

2019

Simone Andrea Schwinn

**FEMINIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E LUTA PELO  
RECONHECIMENTO COMO GARANTIA DA IGUALDADE DE GÊNERO E  
DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES REFUGIADAS NO BRASIL:  
CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA DE AXEL HONNETH**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito *Strictu Sensu* – Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

Linha de Pesquisa: Diversidade e Políticas Públicas

*Orientadora:* Profa. Pós Dra. Marli M. M. da Costa (UNISC/BR)

*Coorientadora:* Profa. Dra. Sonja Buckel (UNIKASSEL/AL)

Santa Cruz do Sul (RS)

2019

Simone Andrea Schwinn

**FEMINIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E LUTA PELO  
RECONHECIMENTO COMO GARANTIA DA IGUALDADE DE GÊNERO E  
DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES REFUGIADAS NO BRASIL:  
CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA DE AXEL HONNETH**

Esta tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito *Strictu Sensu* – Doutorado em Direito, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Diversidade e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

---

*Dra. Marli Marlene Moraes da Costa*  
Professora Orientadora – UNISC

---

*Dr. Clóvis Gorczewski*  
Professor examinador – UNISC

---

*Dr. João Pedro Schmidt*  
Professor examinador – UNISC

---

*Dra. Ana Luiza Zago de Moraes*  
Professora examinadora – UniRitter

---

*Dra. Rosângela Angelin*  
Professora examinadora – URI/Santo Ângelo

## CIP - Catalogação na Publicação

Schwinn, Simone Andrea

Feminização das migrações internacionais e luta pelo reconhecimento como garantia da igualdade de gênero e direitos humanos das mulheres refugiadas no Brasil : contribuições da teoria de Axel Honneth / Simone Andrea Schwinn. – 2019.

266 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2019.

Orientação: Profa. Dra. Marli Marlene Moraes da Costa.

Coorientação: Profa. Dra. Sonja Buckel.

1. Feminização das migrações. 2. Migrações internacionais. 3. Mulheres refugiadas. 4. Políticas migratórias. 5. Reconhecimento. I. Costa, Marli Marlene Moraes da. II. Buckel, Sonja. III.

Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

À João Arthur, filho amado, pela compreensão nas ausências e apoio nessa jornada.

À Jacintho, companheiro de todas as horas. Sem vocês, nada disso seria possível.

## AGRADECIMENTOS

O momento derradeiro da escrita de uma tese são os agradecimentos. E apesar de a escrita ser um processo solitário, ela não aconteceria sem a presença, participação e apoio de um grupo importante de pessoas.

Primeiro, a família: minha mãe Laurena (*in memoriam*) e meu pai Astor, que me passaram os valores que forjaram meu caráter e sempre incentivaram meu amor pelos estudos.

Meu filho amado João Arthur, que me acompanha desde a graduação, passou comigo pelo mestrado e me apoiou durante o doutorado, entendendo minhas ausências e contando para os adultos que a mãe (para variar) está viajando, mas que sente muito orgulho. Meu marido, Jacintho, meu grande incentivador, que quando eu pensava em desistir estava lá para me acalmar, e renovar a fé em mim mesma. Amo vocês!

À minha orientadora, Marli Costa, que desde o início dessa jornada foi uma grande parceira, acreditando no meu trabalho, me lembrando do que eu sou capaz e me fazendo crescer como pesquisadora. Minha eterna gratidão!

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, que me proporcionou uma Bolsa de Pesquisa Tipo I para o Doutorado e uma Bolsa modalidade Sanduíche, que me permitiu dedicação exclusiva à pesquisa e a realização do sonho de estudar na Alemanha, na Universidade de Kassel.

A todos os professores do Programa de Pós Graduação em Direito, pela rica troca de conhecimentos. À Enívia, Morgana e Rosane, funcionárias do PPGD, dedicadas, atenciosas e prestativas. Aos colegas de doutorado, obrigada pela troca de saberes e angústias.

À Prof<sup>a</sup> Sonja Buckel, que gentilmente aceitou me orientar durante minha estada na Unikassel, sempre atenciosa e preocupada em atender às minhas inquietações. Não poderia deixar de mencionar as queridas Carolina Vestena e Anne Engelhardt, que me acolheram e apresentaram a cidade de Kassel, deixando a experiência de estar sozinha e longe de casa muito mais leve. Ich hatte eine schöne Zeit in Kassel und ihr werdet für immer in meinem Herzen bleiben!

À querida amiga Rosi Tatsch, sempre disposta a meu ouvir, me acalmando com a sua tranquilidade, me proporcionando um lugar tranquilo para estudar e

trocando histórias e impressões sobre a vida entre um chimarrão e outro. Presente que a vida me deu!

Às conselheiras do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Rio Pardo, que me proporcionaram tantas tardes de trocas e aprendizado e foram um incentivo constante para que eu seguisse em busca dos meus sonhos.

Ao Grupo de Trabalho em Apoio a Refugiados e Imigrantes – GTARI da Unisc, que me recebeu tão carinhosamente e me permitiu compartilhar não somente a pesquisa, mas as inquietações sobre a situação dos imigrantes e refugiados.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas Direito Cidadania e Políticas Públicas pelas ricas discussões e trocas, publicações e eventos.

À toda a equipe do Comitê Nacional para Refugiados – Conare, em especial à Gabriella, que permitiu que eu realizasse as entrevistas junto ao órgão. À equipe do Centro de Referência para Refugiados da Cáritas de São Paulo que tão gentilmente me receberam e conversaram animadamente comigo. A paixão de vocês pelo trabalho é contagiante!

À todas as corajosas mulheres, migrantes e refugiadas que pude conhecer durante essa pesquisa, que me emocionaram com suas histórias de vida e luta e, acima de tudo, de amor por sua cultura e agora pelo Brasil. Vocês são o motivo deste trabalho, e jamais um mero objeto de pesquisa.

## **A ILUSÃO DO MIGRANTE**

Quando vim da minha terra,  
se é que vim da minha terra  
(não estou morto por lá?),  
a correnteza do rio  
me sussurrou vagamente  
que eu havia de quedar  
lá donde me despedia.  
Os morros, empalidecidos  
no entrecerrar-se da tarde,  
pareciam me dizer  
que não se pode voltar,  
porque tudo é consequência  
de um certo nascer ali.

Quando vim, se é que vim  
de algum para outro lugar,  
o mundo girava, alheio  
à minha baça pessoa,  
e no seu giro entrevi  
que não se vai nem se volta  
de sítio algum a nenhum.

Que carregamos as coisas,  
moldura da nossa vida,  
rígida cerca de arame,  
na mais anônima célula,  
e um chão, um riso, uma voz  
ressoam incessantemente  
em nossas fundas paredes.

Novas coisas, sucedendo-se,  
iludem a nossa fome  
de primitivo alimento.  
As descobertas são máscaras  
do mais obscuro real,  
essa ferida alastrada  
na pele de nossas almas.

Quando vim da minha terra,  
não vim, perdi-me no espaço,  
na ilusão de ter saído.  
Ai de mim, nunca saí.  
Lá estou eu, enterrado  
por baixo de falas mansas,

por baixo de negras sombras,  
por baixo de lavras de ouro,  
por baixo de gerações,  
por baixo, eu sei, de mim mesmo,  
este vivente enganado,  
enganoso.

Carlos Drummond de Andrade, 1996.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Migrantes Internacionais, 1970-2015.....	33
Figura 2- Número de Migrantes Internacionais em 2017.....	34
Figura 3- Aspectos das migrações.....	44
Figura 4- Evolução histórica DIR.....	56
Figura 5 – Legislação migratória de acordo com <i>status</i> migratório.....	65
Figura 6 - Marcos jurídicos do refúgio no Brasil.....	171
Figura 7 – Dados de novas chegadas por país de origem 2013-2018.....	183
Figura 8 – Total de pessoas atendidas por ano 2014-2018.....	184
Figura 9 - Principais nacionalidades e motivações para pedidos 2019.....	185
Figura 10 – Mapa cognitivo coletivo dos funcionários do Conare sobre as causas do problema “Desigualdade de gênero que afeta mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio” (MDP).....	201
Figura 11 - Ordenamento das causas ou problemas identificados (MDP).....	204
Figura 12 - Árvore e Problemas e Nós Estratégicos (MEP).....	206
Figura 13 - Nós estratégicos e ações para “desatá-los”.....	207
Figura 14 – Síntese das propostas de ações para o sistema de refúgio.....	225

## LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres
CMS	Center for Migration Studies
CNig	Conselho Nacional de Imigração
CNPD	Comissão das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
Ean	Enfoque de Análise de Políticas
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EU	União Europeia
EUROSTAT	Europäisches Statistisches System
FRONTEX	European Border and Coast Guard Agency
GEP	Gestão Estratégica Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMDH	Instituto Migrações e Direitos Humanos
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INIC	Instituto Nacional de Imigração e Colonização
IOM	International Organization for Migration
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
KRITNET	Netzwerk kritische Migrations und Grenzeregimeforschung
MAP	Metodologia de Análise de Políticas
MDP	Metodologia de Diagnóstico de Problemas

MEP	Metodologia de Equacionamento de Problemas
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OIM	Organização Internacional das Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
PARR	Programa de Apoio para Recolocação dos Refugiados
RedeMIR	Rede Solidária para Migrantes e Refugiados
TPI	Tribunal Penal Internacional
UNFPA	Fundo das Nações Unidas para População
UNFPA	United Nations Populations Found
UNHCR	UN Refugee Agency
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## RESUMO

A presente tese, vinculada ao Programa de Pós Graduação em Direito – Doutorado da UNISC, Área de Concentração Demandas Sociais e Políticas Públicas, linha de pesquisa Diversidade e Políticas Públicas, apresenta como tema central o reconhecimento, a igualdade de gênero e os direitos humanos de mulheres refugiadas no Brasil. Desta forma, pretende responder ao seguinte problema: face à feminização das migrações, quais as medidas necessárias na política migratória do Brasil para assegurar a igualdade de gênero e os direitos humanos das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, a partir da Teoria do Reconhecimento? Definiu-se como objetivo geral da tese a proposição de uma adequação da política migratória do Brasil, com a contribuição da Teoria do Reconhecimento (*Anerkennung*), do autor alemão Axel Honneth, sobretudo na obra “Luta pelo Reconhecimento”, que sustenta que o reconhecimento do outro se dá pelo reconhecimento mútuo, uma vez que o indivíduo apenas se reconhece como sujeito social, se reconhecido pelos demais. Para responder a este objetivo, o trabalho foi dividido em cinco capítulos, onde cada um corresponde a um dos objetivos específicos, sendo que o primeiro capítulo analisa o fenômeno migratório internacional, suas categorias e interfaces; o segundo analisa o processo da feminização das migrações e os desafios aos direitos humanos das mulheres migrantes; o terceiro avalia a possibilidade da garantia de igualdade de gênero das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio a partir da Teoria do Reconhecimento; o quarto defende a necessidade de políticas públicas de gênero enquanto pressuposto para o reconhecimento da igualdade de gênero e finalmente o quinto capítulo analisa a política migratória para refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil, a partir de pesquisa realizada junto ao órgão governamental responsável pela execução dessa política no país, e também junto a instituição não governamental apresentando proposições para a inserção do recorte de gênero na política pública migratória, para o reconhecimento das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio como garantia da igualdade de gênero enquanto pressuposto para efetivação de seus direitos humanos no país. O método de procedimento adotado é o dedutivo, o método de abordagem o analítico e a técnica é a pesquisa bibliográfica, documental e empírica, a partir de pesquisa de campo junto ao Comitê Nacional para Refugiados-CONARE e ao Centro Referência para Refugiados da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, através de entrevistas semi-estruturadas e análise a partir do método de análise de políticas –Ean. Assim, conclui-se que a política migratória brasileira deve contemplar a transversalidade de gênero, a partir da constatação do desrespeito ao reconhecimento das mulheres migrantes e refugiadas, pois este é um caminho necessário para alcançar a igualdade substancial entre gêneros no campo do refúgio, confirmando a hipótese de que as adequações nesta política, nos últimos anos, desconsideram o processo de feminização das migrações, o que requer um conjunto de medidas com a inserção de um recorte de gênero, para a integração e assistência social de mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio.

**Palavras-chave:** Feminização das migrações. Migrações internacionais. Mulheres refugiadas. Políticas migratórias. Reconhecimento.

## ABSTRACT

This doctoral dissertation, from the Graduate Program of UNISC, on the Concentration Area of Social Demand and Public Policies, within the research line of Diversity and Public Policies, presents as its core theme the recognition, gender equality and human rights of women refugees in Brazil. Therefore, it intends to answer the following problem: in view of the feminization of migrations, what are the necessary measures in the Brazilian migration policy to ensure gender equality and the human rights of women refugees and refugee requesters, based on the Theory of Recognition? The general objective of the dissertation was defined as the proposition of an adaptation of the Brazilian migration policy, based on the Recognition Theory (Anerkennung), by the German author Axel Honneth, especially in the work "Struggle for Recognition", which holds that the recognition of other occur by mutual recognition, since the individual only recognizes himself as a social subject, when recognized by others. In order To answer this question, the paper was divided into five chapters, each of them corresponds to one of the specific objectives. The first chapter analyzes the international migratory phenomenon, its categories and interfaces; the second analyzes the process of feminization of migration and the challenges to human rights of migrant women; the third evaluates the possibility of guaranteeing gender equality to women refugee and refugee requesters from the Recognition Theory; The fourth argues for the need for gender public policies as a prerequisite for the recognition of gender equality and finally. Finally, the fifth chapter analyzes the migratory policy for refugees and refugees requesters in Brazil, based on research carried out with the governmental agency responsible for the implementation of this policy in Brazil, and also with the non-governmental institution and presents proposals for the insertion of gender in the migratory public policy, for the recognition of refugee women and refugee requesters as a guarantee to gender equality as a prerequisite for the compliance of their human rights in the country. The procedure adopted is the deductive method; the approach, the analytical method and the technique is the bibliographic documentary and empirical research, from the research field with the National Committee for Refugees-CONARE and the Refugee Reference Center of the Archdiocesan Caritas from São Paulo, through semi-structured interviews and analysis using the policy analysis method –Ean. Thus, it is concluded that the Brazilian migration policy should consider gender transversality, based on the evidence of disrespect for the recognition of migrant and refugee women, since this is a necessary way to achieve substantial gender equality in the refuge field, confirming the hypothesis that the adaptations in this policy in recent years disregard the feminization process of migrations, which requires a set of measures with the insertion of a gender incision, for the integration and social assistance of women refugee and refugee requesters.

**Key words:** Feminization of migrations. International migrations. Refugee women. Migration Policies. Recognition.

## ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende These ist verbunden mit dem Programm akademische Zusatzqualifikation in Jura - Doktorandum der UNISC, Bereich Konzentration Sozialer Bedarf und öffentliche Politik, Forschungslinie: Vielfalt und Öffentliche Politik, stellt als zentrales Thema die Anerkennung, die Gleichstellung der Geschlechter und die Menschenrechte der Flüchtlingsfrauen in Brasilien vor. Auf diese Weise beabsichtigt sie, auf folgendes Problem zu antworten: Angesichts der Feminisierung der Migrationen, welche Maßnahmen sind in der brasilianischen Migrationspolitik notwendig, um die Gleichheit der Geschlechter und die Menschenrechte der Flüchtlingsfrauen und Asylbewerber zu sichern, ausgehend von der Anerkennungstheorie? Als Gesamtziel der These hat sich der Vorschlag einer Anpassung der Einwanderungspolitik von Brasilien definiert, ausgehend von der Anerkennungstheorie des deutschen Autors Axel Honneth, vor allem in dem Werk „Der Kampf um Anerkennung“, das sich darauf stützt, dass sich die Anerkennung des Nächsten aus einer wechselseitigen Anerkennung ergibt, zumal das Individuum sich nur als soziales Subjekt erkennt, wenn es von den anderen anerkannt wird. Um auf dieses Ziel zu antworten, wurde die Arbeit in fünf Kapitel unterteilt, in dem jedes einem bestimmten Ziel entspricht. Von denen das erste das internationale Migrationsphänomen analysiert, seine Kategorien und seine Facetten; das zweite analysiert den Feminisierungsprozess der Migrationen und die Herausforderungen an die Menschenrechte der Migrationsfrauen; das dritte bewertet die Möglichkeit der Garantie auf die Gleichstellung der Geschlechter der Flüchtlingsfrauen und Asylbewerber, ausgehend von der Anerkennungstheorie; das vierte befürwortet die Notwendigkeit einer Politik der Gleichstellung der Geschlechter als Voraussetzung für die Anerkennung der Gleichstellung der Geschlechter und schließlich das fünfte Kapitel, analysiert die Migrationspolitik für Flüchtlinge und Asylbewerber in Brasilien, ausgehend von der Forschung in Zusammenarbeit mit dem für die Ausführung verantwortliche Regierungsorgan des Landes und auch mit der Nichtregierungsinstitution, und präsentiert Vorschläge für die Einführung der geschlechterspezifischen Ansatzes in der öffentlichen Migrationspolitik, für die Anerkennung der Flüchtlingsfrauen und Asylbewerber als Garantie der Geschlechtergleichheit als Voraussetzung für die Aktualisierung der Menschenrechte des Landes. Die Methode des angenommenen Verfahrens ist das deduktive Verfahren, die Annäherungsmethode ist die analytische und als Technik wird die dokumentarische und empirische bibliografische Forschung angewandt Aus der Feldforschung des Nationalkomitees für Flüchtlinge - CONARE und das Referenzzentrum für Flüchtlinge der Caritas der Erzdiözese von São Paulo, aufgrund von halbstrukturierten Befragungen und Analysen, ausgehend von der analytischen Policy-Methode – Ean. Also kann der Schluss gezogen werden, dass die brasilianische Migrationspolitik die geschlechtsspezifische Transversalität berücksichtigen muss, ausgehend von der Feststellung der Desrespektierung der Migrationsfrauen und Flüchtlingen, denn dies ist ein notwendiger Weg, um die substantielle Gleichheit auf dem Flüchtlingsfeld zu erreichen, bestätigt die

Hypothese, dass die Angleichungen an dieser Politik in den letzten Jahren den Prozess der Migrationsfeminisierung ignorierte und es erfordert eine Reihe von Maßnahmen mit der Einführung eines geschlechterspezifischen Ansatzes für die Integration und soziale Assistenz für die Flüchtlingsfrauen und Asylbewerber.

**Schlüsselwörter:** Migrationsfeminisierung. Internationale Migrationen, Flüchtlingsfrauen. Migrationspolitik. Anerkennung

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>2 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO</b> .....	29
2.1 As consequências da globalização para os processos de mobilidade humana.....	30
2.2 Modelos explicativos do fenômeno migratório.....	37
2.3 Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados.....	45
2.4 Migrantes voluntários e migrantes forçados: a proteção legal aos migrantes internacionais a partir do status migratório.....	60
2.5 Paradigmas da mobilidade humana: entre direitos, segurança e mercado.....	68
<b>3 FEMINIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: OS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES EM EVIDÊNCIA</b> .....	74
3.1 A desigualdade e a violência de gênero subjacentes à realidade das mulheres migrantes.....	75
3.2 As mulheres no contexto das migrações internacionais: feminização, proletarização e emancipação das migrações femininas.....	84
3.3 A necessária incorporação do tema gênero na teoria das migrações internacionais.....	90
3.4 A (re)construção dos direitos humanos das mulheres migrantes.....	96
<b>4 LUTA PELO RECONHECIMENTO DO <i>STATUS</i> DE REFUGIADA</b> .....	108
4.1 A Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth.....	109
4.2 Dificuldades enfrentadas pelas mulheres refugiadas: a saída, o percurso, a chegada e a permanência.....	118
4.3 O reconhecimento das mulheres refugiadas enquanto grupo social carente de proteção.....	127
4.4 A luta pelo reconhecimento e a busca por igualdade de gênero no contexto migratório.....	131
<b>5 POLÍTICAS PÚBLICAS COM RECORTE DE GÊNERO PARA MULHERES: O RECONHECIMENTO DA IGUALDADE</b> .....	137
5.1 Poder e política: o papel do Estado na proteção aos refugiados e solicitantes de refúgio através de políticas específicas.....	138
5.2 O caminho para a (re)construção dos direitos humanos a partir das políticas públicas migratórias.....	143

5.3 O reconhecimento como garantia de igualdade para as mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio.....	150
<b>6 AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DO BRASIL: LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>157</b>
6.1 O Brasil e as migrações internacionais .....	158
6.2 A política migratória brasileira para refugiados: antecedentes da Convenção de 1951 à Lei 9.474/1997 .....	168
6.3 O CONARE e a política brasileira para refugiados.....	175
6.4 A sociedade civil e a assistência e integração de refugiados: o trabalho do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo.....	180
6.5 Considerações sobre a construção de uma política de refúgio no Brasil com recorte de gênero.....	192
6.6 O (necessário) recorte de gênero nas Políticas Públicas Migratórias: a concretização da igualdade de gênero.....	214
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>220</b>
REFERÊNCIAS.....	229
ANEXOS.....	256

## 1 INTRODUÇÃO

O mundo tem presenciado, sobretudo nos últimos anos, a diáspora diária de milhares de pessoas, fugindo da miséria, da fome e dos mais diversos tipos de violência. Dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR dão conta de que até final de 2015, o número de migrantes econômicos, deslocados internos, apátridas, refugiados e solicitantes de refúgio somava 259,1 milhões de pessoas. O número de deslocados de maneira forçada era de 65,3 milhões de pessoas, montante que ultrapassou os 70 milhões em 2018, sendo que metade deste contingente é composto por mulheres e crianças. Todas essas pessoas passam por uma constante luta pela sobrevivência e a adaptação a uma nova cultura e aceitação por parte dos países de destino, que a cada dia mais têm adotado políticas severas para dificultar a entrada desse fluxo de migrantes em seus territórios.

De cada 113 pessoas que se deslocam hoje, uma é refugiada. Todos os dias milhares de pessoas são obrigadas a fugir de seus lugares, casas, cidades, países, em busca de proteção em outro lugar. E a tendência é de que esse número aumente ainda mais. Para o ex Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki Moon, “nós enfrentamos a maior crise de refugiados e deslocamentos de nosso tempo. E, sobretudo, esta não é somente uma crise de números, é também uma crise de solidariedade.”

A refugiada síria Mayada, que está no Brasil desde 2013, chama atenção para o fato de que “É preciso que o mundo inteiro compreenda que um refugiado não é um terrorista. Nós não pedimos o mundo. A refugiada não é terrorista. O que queremos é trabalhar e viver como seres humanos”. Mayada está certa: o refugiado não é fugitivo ou terrorista. O refugiado é um ser humano em busca de uma vida digna. “A mensagem que eu queria transmitir ao povo brasileiro é de aprender a aceitar os migrantes e refugiados, de compreendê-los, de tentar entender porque vieram para cá... Nós não desejamos, mas isso pode acontecer com qualquer um!” Essa declaração, da refugiada Alice, de Burkina Faso, representa um sentimento compartilhado por muitas migrantes e refugiadas, que buscam se estabelecer, recomeçar a vida em um país que não é o seu.

Diante deste cenário, a tema central da presente pesquisa é o estudo das migrações internacionais e a chamada feminização das migrações, no Brasil, entre

2010 e 2018, mais precisamente a categoria do refúgio, com atenção para as mulheres refugiadas e solicitantes, seu reconhecimento como garantia da igualdade de gênero e proteção de seus direitos humanos, a partir do estudo das políticas migratórias no Brasil, que desde 2010 tem visto o fluxo de imigrantes do sul global se intensificar, sendo que o país teve um aumento significativo nos pedidos de refúgio.

A teoria que sustenta este trabalho é o Reconhecimento (*Anerkennung*), desenvolvida pelo autor alemão Axel Honneth, sobretudo na obra “Luta pelo Reconhecimento”, que sustenta que o reconhecimento do outro se dá pelo reconhecimento mútuo, uma vez que o indivíduo apenas se reconhece como sujeito social, se reconhecido pelos demais. Quando esse reconhecimento não acontece, não há a constituição de um sujeito social. O trabalho conta ainda com autores contemporâneos que tratam de temas relevantes para o estudo das migrações internacionais e sua interface de gênero, como Hannah Arendt, Carmem Miguel Juan, Saskia Sassen, Heleieth Saffioti, entre outros. Tal escolha se justifica pela atualidade de suas obras, cuja teoria política se aplica perfeitamente à situação dos migrantes internacionais, sobretudo às mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, podendo ser consideradas um grupo vulnerável e carente de proteção estatal, justamente por sua condição de estranho àquela comunidade.

A “luta por reconhecimento” é cada vez mais presente entre diferentes grupos e minorias, pois o “mau reconhecimento”, representado pelo desrespeito às dimensões do amor, da solidariedade e do direito, necessárias ao que Honneth chama de “vida boa”, é o motor para diferentes formas de luta. Advogar que esta teoria pode ser utilizada para defesa dos direitos de mulheres refugiadas, significa a constatação de que a ausência de um recorte de gênero na política migratória brasileira é uma forma de desrespeito à estas mulheres. Por outro lado, ao reconhecer que mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio necessitam de um recorte de gênero na política para refugiados, é garantir seu reconhecimento, levando em conta o respeito às dimensões violadas.

Por outro lado, percebe-se a conotação essencialmente masculina das migrações, pois historicamente quem migra é o homem, fato que se repete em contextos de refúgio, uma vez que persiste uma visão equivocada de que, por sua natureza política (perseguição devido à raça, credo, nacionalidade, opinião política e

pertencimento a grupo social), são os homens os mais necessitados dessa proteção, e a família (mulher e filhos) é um apêndice dessa condição.

A tese parte da hipótese de que as adequações da política migratória brasileira nos últimos anos desconsideram o processo de feminização das migrações, o que requer um conjunto de medidas com a inserção de um recorte de gênero, para a integração e assistência social de mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, que garantam seu reconhecimento, a igualdade de gênero e seus direitos humanos. Assim, tendo em vista um cenário migratório que possibilita a violação aos direitos humanos da população migrante, sobretudo das mulheres, onde o reconhecimento do *status* de pessoa refugiada tem conotação eminentemente masculina, com consequências para o acesso a direitos por parte das mulheres refugiadas, o problema que conduz a tese é: *face à feminização das migrações, quais as medidas necessárias na política migratória do Brasil para assegurar a igualdade de gênero e os direitos humanos das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, a partir da Teoria do Reconhecimento?*

Portanto, levando em conta o processo de feminização das migrações, o objetivo principal da tese é propor a adequação da política migratória do Brasil, a partir da Teoria do Reconhecimento, para garantia à igualdade de gênero das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, promovendo seus direitos humanos, recorrendo a um conjunto de objetivos específicos, que correspondem a cada um dos capítulos: sendo o primeiro, analisar o fenômeno migratório internacional, suas categorias e interfaces; o segundo, analisar o processo da feminização das migrações e os desafios aos direitos humanos das mulheres migrantes; o terceiro, avaliar a possibilidade da garantia de igualdade de gênero das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio a partir da Teoria do Reconhecimento, o quarto analisar a política migratória para refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil, realizando pesquisa junto ao órgão governamental responsável pela execução dessa política no país, além de instituição não governamental; e o quinto, apresentar proposições para a inserção do recorte de gênero na política pública migratória, para o reconhecimento das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio como garantia da igualdade de gênero enquanto pressuposto para efetivação de seus direitos humanos nos países.

O primeiro capítulo trata dos aspectos gerais relacionados às migrações internacionais, como a globalização, que pode inclusive ter efeitos perversos sobre o

movimento de pessoas, e a interface do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Humanitário na proteção da dignidade humana dos migrantes. Ainda, tendo em vista complexidade do fenômeno migratório, aborda a proteção legal concedida aos migrantes internacionais em razão de seu *status* migratório e por fim, esclarece que a mobilidade humana está envolta nos paradigmas de direitos, segurança e mercado.

O segundo capítulo aborda a chamada feminização das migrações, fenômeno que coloca os direitos humanos das mulheres (e sua violação) em evidência. No percurso migratório, as mulheres enfrentam uma série de situações inerentes a sua condição de mulher e migrante, tendo em vista os estereótipos de gênero a que estão submetidas. Assim, a incorporação do tema gênero nas migrações internacionais, pode levar a uma (re)construção dos direitos humanos das mulheres migrantes.

O terceiro capítulo aborda especificamente a Teoria do Reconhecimento do filósofo alemão Axel Honneth e sua interface com a situação das mulheres refugiadas, com vistas a seu reconhecimento enquanto grupo social carente de proteção. No contexto migratório, é justamente a luta por reconhecimento que pode garantir uma série de direitos a estas mulheres, uma vez que ao serem vitimadas pelo não reconhecimento, ou seja, quando sofrem violações na dimensão do amor, da solidariedade e do direito, a luta acontece para terem reconhecida sua igualdade.

O quarto capítulo defende o reconhecimento enquanto pressuposto para a igualdade de gênero de mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, argumentando ainda que existe uma responsabilidade ética dos Estados sobre a gestão da população refugiada e os reflexos das políticas adotadas. Desta forma, para a (re) construção dos direitos humanos de refugiados, se faz necessária a adoção de um política específica para este grupo.

O quinto capítulo trata especificamente das políticas migratórias do Brasil, a partir da análise dos marcos regulatórios da política e especificamente em relação ao refúgio, se concentrará na atuação do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE. A partir de pesquisa de campo realizada junto ao órgão, foi feito levantamento dos principais problemas que podem intensificar a desigualdade de gênero que afeta mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio no país e, a partir do método de Enfoque de Análise de Políticas – Ean foram apresentadas algumas propostas para a resolução do assim chamado “problema finalístico”. Tendo em vista

que no Brasil, o principal responsável pela acolhida, integração e assistência de pessoas refugiadas é a sociedade civil, foi realizada pesquisa junto ao Centro de Referência para Refugiados da Caritas de São Paulo, com objetivo não somente exemplificar este trabalho, mas trazer as impressões sobre a política para refúgio no Brasil e como ela afeta as mulheres e ainda, demonstrar a importância da sociedade civil como ator capaz de mobilizar forças para melhorar a execução das políticas.

Desta forma, este capítulo conclusivo defende o recorte de gênero na política de refúgio do Brasil, como forma de buscar a igualdade para mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio. Tendo em vista que, no campo dos estudos de gênero, se advoga pela transversalidade de gênero nas políticas públicas, uma vez que as consequências das ações estatais sobre mulheres e homens são diferentes, entende-se que apesar de no contexto migratório, sobretudo em situações de refúgio, as vulnerabilidades serem intrínsecas à condição de pessoa refugiada, as consequências das políticas nessa área também tem reflexos distintos sobre as mulheres.

A presente pesquisa justifica-se, portanto, pela atualidade do tema, e por sua relevância social, uma vez que as migrações internacionais estão na pauta das discussões, tendo em vista as novas dinâmicas observadas nos fluxos migratórios, onde países como o Brasil, que tradicionalmente não era destino de migrantes, passa a receber um número crescente de pessoas vindas de diferentes partes do mundo, por diferentes razões: dados do Ministério da Justiça e do IBGE dão conta de que número de imigrantes para o Brasil cresceu mais de 80%, entre os anos de 2002 e 2010. O número dos pedidos de refúgio cresceu 800% entre 2010 e 2014: as solicitações saltaram de 500 em 2010, para 5.200 em 2013, segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR. Em 2015, de acordo com o Comitê Nacional para Refugiados-Conare, esse número saltou para 28.670 solicitações, um aumento de cerca de 2000%. Em 2018, o Conare contabilizou um passivo de 161 mil pedidos de refúgio aguardando análise.

Não raro, os migrantes são tidos como um problema, em especial para a segurança. Contribuiu para isso, a guerra ao terror, iniciada em 2001, após os ataques às torres gêmeas nos Estados Unidos. Esse movimento se espalhou especialmente para a Europa que passou a endurecer suas políticas migratórias, baseando-as no combate ao terrorismo, no controle de fronteiras e no controle migratório. No Brasil, com a crise econômica mundial, a partir de 2008, intensificou-

se o movimento de retorno de brasileiros que viviam no exterior, mas também, a chegada de imigrantes de países sul americanos, como a Colômbia e de países como o Haiti, cuja imigração se intensificou a partir de 2011. Como se tratava de um fluxo inesperado, as autoridades brasileiras em princípio não souberam como agir e, em uma tentativa de conter a entrada de haitianos no país, o Ministério da Justiça passou a estabelecer cotas mensais para a recepção desses migrantes. A partir especialmente de 2017, a crise política e social na Venezuela fez aumentar o fluxo de nacionais daquele país para o Brasil, que também já vinha recebendo um número considerável de sírios fugindo da guerra, e de nacionais de países africanos fugindo de conflitos armados, questões econômicas e ambientais.

A opção pela pesquisa neste cenário se justifica tanto pela necessidade de investigações na área das migrações e do direito, quanto pela peculiaridade da política migratória brasileira: o Brasil tem uma lei, o Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474/97), considerada como um exemplo de proteção ao direito internacional dos refugiados, mas que não é aplicada em sua totalidade e por vezes, se choca com outras determinações legais sobre a entrada de estrangeiros no país, como era o caso do antigo Estatuto do Estrangeiro, revogado pela nova Lei de Migração, número 13.445 de 2017. Ou seja, mesmo o Brasil tendo se tornado a rota migratória mais frequente na América Latina desde 2010 e, mesmo ante o processo de feminização das migrações, não há, por parte do país uma maior preocupação com um recorte de gênero em sua política migratória. Esta situação resta evidenciada tanto pelas análises das Nações Unidas, quanto pela leitura e análise dos textos legais neste cenário. Portanto, até o constatado no momento, o Brasil não trata, explicitamente em sua política migratória, da igualdade de gênero das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, não raro, dando margem a violações aos seus direitos humanos. É fato que o maior número de migrantes que chegam ao país ainda são homens, mas o número de mulheres vem aumentando, sendo que muitas chegam sozinhas, grávidas ou com filhos pequenos.

Neste contexto, as políticas dos países receptores não costumam diferenciar homens, mulheres e crianças, inobstante ao fato de que têm aumentado o número de mulheres migrantes no mundo, por diferentes razões, e que metade da população de refugiados é de mulheres e crianças, segundo dados das Nações Unidas. A este processo, tanto qualitativo, como quantitativo, denomina-se feminização das migrações. Reitera-se que a política migratória brasileira tem

ignorado o fator de desigualdade de gênero nos fluxos de migrantes que chegam e transitam em seu território. Para as mulheres em situação de refúgio, essa condição pode ser particularmente traumática, tendo em vista a série de violências a que estão submetidas desde seu país de origem, até a omissão estatal em reconhecer a vulnerabilidade em que se encontram, quando muito, as reconhecendo como grupo social para determinação do *status* de pessoa refugiada.

Do ponto de vista da pesquisa acadêmica, o ineditismo da tese restou comprovado pela consulta realizada ao banco de teses da Capes, na página da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro e Informações e Tecnologia – BDTD e na página eletrônica Domínio Público e nas publicações disponibilizadas pelo Google Acadêmico, utilizando como parâmetro de pesquisa os termos “migrações internacionais”, “feminização das migrações”, “mulheres refugiadas”, “reconhecimento”, “igualdade de gênero” e “Axel Honneth”. Foram encontrados trabalhos nas áreas de concentração da Educação, Política Internacional, Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento e Organizações, Mercado e Relações Internacionais, com diferentes abordagens, nenhuma com foco no tema central da tese.

Percebe-se então, o ineditismo do tema, cujo enfoque é novo e atual, uma vez que está no centro das atenções dos países alvo dos novos fluxos migratórios, cuja dinâmica tem sido drasticamente alterada a partir do início dos anos 2000, devido a fenômenos como a globalização, a crise financeira mundial, os conflitos armados e mudanças climáticas em diferentes partes do globo, que produzem uma massa de deslocados.

O trabalho se valerá do método da análise de políticas públicas Ean - Enfoque de Análise, de caráter interdisciplinar, agregando elementos de diferentes áreas das Ciências Sociais. Trata-se, nas palavras de Cavalcanti (2013) de um estudo que busca entender e descrever as causas e consequências das ações de governo. Essa análise terá uma dimensão descritiva e normativa na medida em que, ao estudar a política migratória no Brasil, do ponto de vista do contexto e dos fatores de sua criação e implementação, se vale das informações colhidas na pesquisa de campo para propor as alterações necessárias para inclusão de um recorte de gênero nessa política.

Por fim, a tese está alinhada com a Área de Concentração – Direitos Sociais e Políticas Públicas - e a linha de pesquisa Diversidade e Políticas Públicas, do

Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, Doutorado, na medida em que trata de temas correlatos aos estudos realizados pelo Programa, quais sejam, Direitos Humanos, Diversidade e Políticas Públicas. Além disso, o tema faz parte da abordagem das pesquisas e da disciplina ministrada pela orientadora, no campo dos estudos de gênero e políticas públicas, tema em que possui diferentes publicações. Ainda, o tema tem sido discutido no Grupo de Estudos Direito, Cidadania e Políticas Públicas, coordenado pela orientadora, tendo proporcionado duas edições do Seminário Temático “Gênero, Migrações Internacionais e Direitos Humanos”, além de grupos de trabalho nos Seminários Nacional e Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, tradicionais no Programa de Pós Graduação. Evidencia-se, portanto, a importância do tema no âmbito de PPGD, e a importância de trabalhos nessa área.

Partindo das premissas iniciais, ou seja, se por um lado, no cenário estudado na pesquisa a política migratória vem sendo adequada para atender aos novos fluxos migratórios, por outro, não tem demonstrado preocupação relativamente à dimensão de gênero dessa política, e no intuito de responder ao problema que norteia a pesquisa, bem como confirmar a hipótese apresentada, a pesquisa utilizou o método de abordagem dedutivo, segundo o qual é a partir de afirmações, leis ou teorias gerais que se obtêm conclusões particulares. Para tanto, parte-se da análise geral do contexto migratório, para a especificidade da condição das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio e a necessidade de políticas públicas que contemplem essa condição.

O método de procedimento utilizado é o analítico, método que busca a construção e o aprofundamento de análises, trazendo ao trabalho argumentações críticas e criativas, ante a hipótese apresentada no trabalho.

A partir desses métodos, foram exploradas as principais categorias teóricas necessárias para o desenvolvimento da pesquisa, quais sejam: as migrações internacionais, feminização das migrações, mulheres refugiadas, políticas migratórias, igualdade de gênero e reconhecimento. Estas categorias foram estudadas a partir das teorias de pesquisadores brasileiros e estrangeiros, que darão o suporte necessário à hipótese e à resposta ao problema da pesquisa.

O trabalho é de natureza bibliográfica fundamentado na literatura específica da área em estudo, para que se possa responder ao problema central da pesquisa a

partir do estudo das particularidades das migrações e de seu processo de feminização; documental, através da análise de jurisprudência e documentos legais atinentes ao tema pesquisado; e empírica através de pesquisa de campo, baseada em entrevistas e observação, que nortearão a conclusão final da pesquisa.

A pesquisa será construída através do acesso em fontes secundárias, tais como livros, revistas, teses, jornais e páginas na internet, específicas sobre o tema alvo da pesquisa, além de artigos publicados em jornais e revistas, tendo em vista a grande cobertura da mídia sobre os eventos migratórios. Estas fontes importam para fundamentação do trabalho e a construção de diferentes olhares sobre o tema pesquisado e darão suporte ao trabalho e as suas possíveis conclusões. Tais pesquisas foram realizadas junto às Bibliotecas Central e do Programa de Pós Graduação em Direito da UNISC e na Biblioteca do Campus Central da Universidade de Kassel, na Alemanha, durante a realização do Doutorado sanduíche entre agosto de 2018 e janeiro de 2019.

Para a pesquisa de campo, de caráter qualitativo, foi utilizada observação direta e intensiva, individual, participante<sup>1</sup> e não participante<sup>2</sup>, com agentes públicos responsáveis pela política migratória para refugiados no Brasil, baseada em interação e observação. Foram também feitas entrevistas não estruturadas, entendidas como aquelas em que o entrevistado se decide, de forma livre, pela forma de construção da resposta e semi estruturadas, com um roteiro de perguntas básicas sobre o tema da pesquisa, previamente construídas, mas não fechado, podendo se adequar de acordo com as informações trazidas pelos entrevistados. Pretendeu-se assim acessar informações de forma mais livre, uma vez que as respostas não estarão condicionadas a uma forma padronizada de alternativas. As informações trazidas pelos entrevistados serviram de guia para os tópicos a serem cobertos pela investigação, sendo o conjunto de técnicas utilizado enquanto suporte para fundamentação do trabalho e tratamento dos dados coletados para as conclusões da pesquisa.

As entrevistas foram realizadas junto ao Comitê Nacional para Refugiados-CONARE, em São Paulo e em Brasília, além de contatos por *email* e telefone para

---

<sup>1</sup> Pesquisa direcionada a uma situação ou problema coletivo, no qual os participantes estão envolvidos de modo participativo (Thiollent, 2005) com a inserção do pesquisador no meio pesquisado, com possibilidade de mudança da realidade pesquisada (DEMO, 2000).

<sup>2</sup> Processo de observação dos participantes da pesquisa, com o registro através de notas de campo, podendo acompanhá-los em reuniões e/ou outros eventos.

complementação de dados. Ainda, foi realizada entrevista junto ao Centro de Referência para Refugiados da Caritas em São Paulo, organização da sociedade civil com assento no CONARE, uma vez que é justamente a sociedade civil quem realiza o primeiro atendimento aos refugiados e posterior encaminhamento aos órgãos públicos e, no caso da Caritas, influi na construção da política para refúgio no Brasil, por ter direito a voz e voto no Comitê Nacional para Refugiados. Assim, foi realizada entrevista junto ao Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, com os profissionais responsáveis pelas frentes de atuação da entidade, nas áreas de Assistência, Integração, Proteção e Saúde Mental. Todas as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas pela pesquisadora. Cabe salientar que as entrevistas foram aprovadas pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UNISC, sob parecer de número 3.078.409, e protocolo na Plataforma Brasil, de número 04338118.3.0000.5343. Todos os entrevistados assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE, informando o conteúdo da pesquisa e garantindo o anonimato (documentos em anexo).

Para a análise da política pública, onde um dos objetivos é apontar problemas de gestão dessa política, ou seja, problemas na gestão pública da política migratória, a pesquisa se valerá do método EAn- Enfoque de Análise de Políticas Públicas.

Essa metodologia consiste na explicação das causas e consequências das ações de governo, descrevendo a política pública, perguntando sobre suas causas, efeitos, processos e comportamentos ao elaborar as políticas públicas e analisando as consequências e impactos na vida das pessoas. Os métodos utilizados para isso são a Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP), a Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) e a Metodologia de Análise de Políticas (MAP). Através dessa metodologia de análise, foram construídos fluxogramas com o problema e as causas e escolhidos nós estratégicos onde o gestor deveria atuar para resolver as fragilidades da política. Acredita-se que essa metodologia pôde auxiliar na resposta ao problema da pesquisa e ainda na proposição de como alterar a política migratória em curso, para atender ao problema de pesquisa.

A partir do problema finalístico identificado pela pesquisadora (desigualdade de gênero que afeta mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio) foi construído um mapa cognitivo coletivo dos problemas, a partir da identificação das possíveis causas do problema, obtidos a partir da pesquisa de campo.

Para eleição dos nós explicativos como nós estratégicos, foram três os requisitos observados: 1) quando resolvido, terá alto impacto no equacionamento do problema; 2) o ator que declara o problema deverá ter governabilidade sobre ele; e 3) seu equacionamento não deve implicar um desgaste político excessivo para o ator.

A Metodologia de Análise de Políticas (MAP) foi utilizada para a compreensão dos ambientes de governo onde a política migratória é executada, servindo de subsídio para a análise da formulação, implementação e avaliação das políticas (*policy analysis*). A Análise de Políticas objetiva a ampliação do conhecimento da ação governamental, podendo servir como auxílio aos *policy makers* (“fazedores de políticas”) para melhoria da qualidade das políticas públicas. Sendo assim, ela é tanto descritiva, quanto propositiva.

O objetivo da utilização destes métodos é tanto melhorar o entendimento sobre a política migratória no cenário estudado e o processo político de sua implementação, quanto sugerir alterações que visem melhorar as políticas para que atendam às mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, de forma a atuar para a igualdade de gênero.

## 2 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

*O início deste Século XXI não deve ser lembrado somente pelo panorama obscuro do choque entre fundamentalismos econômicos e religiosos contra a democracia e os direitos humanos. Deve ser recordado também como a luta vitoriosa pela defesa do Estado de Direito a nível nacional e internacional e o fortalecimento do direito internacional humanitário.*

ACNUR/IMDH, 2006.

As migrações fazem parte da história da humanidade, esse é um fato inegável. Tratá-las como algo excepcional é, portanto, negar a história. Tanto é assim, que surgem diferentes teorias com o objetivo primordial de buscar explicações sobre o porquê dos deslocamentos humanos ao longo do tempo. Dessa análise fazem parte fenômenos como a globalização, de caráter complexo e multifacetado, tanto quanto as próprias migrações e que, sobre elas, tem diferentes consequências.

O antigo *direito das gentes*, preconizado por Hugo Grócio, é hoje chamado de direito internacional cogente (*jus cogens*), as normas cogentes do direito internacional, do qual fazem parte as normas do direito internacional dos direitos humanos, que se relaciona com o Direito Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados. Tais direitos “são a expressão direta da dignidade e da personalidade humana: a obrigação, para os Estados, de assegurar o respeito, decorre do próprio reconhecimento dessa dignidade” (ACCYOLI *et al*, 2012, p. 43).

Nesse cenário de desenvolvimento do Direito Internacional com vistas à proteção da pessoa humana por um lado, e a globalização que abre fronteiras para o capital, mas fecha para os seres humanos considerados indesejáveis de outro, os migrantes, parte mais fragilizada dessa equação, oscilam entre indivíduos detentores de direitos; objetos de regulação securitária e sujeitos e objetos do mercado, a depender do seu *status* migratório.

## **2.1 As consequências da globalização para os processos de mobilidade humana**

Pensar as migrações implica pensar não somente as pessoas que se deslocam pelos mais diversos motivos, mas também o papel dos Estados nesses movimentos. E deste processo fazem parte diferentes fenômenos, em especial a globalização que, segundo Bidegaray (2008), produz fenômenos complexos no campo econômico, político, social e cultural, seja em nível global, como local.<sup>3</sup>

Stuart Hall (2006) afirma que “globalização” é um termo conveniente para tratar de um conjunto complexo de processos que atuam em escala global, atravessam fronteiras nacionais e tornam o mundo mais interconectado através de novas combinações espaço-temporais. Distâncias e escalas são reduzidas, o que acaba por ter efeito sobre as identidades culturais.<sup>4</sup>

Para Held (1999) trata-se de um fenômeno vinculado ao alargamento das atividades sociais, políticas e econômicas que ultrapassam fronteiras, fazendo com que determinados acontecimentos em uma parte do mundo, apresentem consequências em outras regiões. Representa assim, uma mudança na ordem mundial. Adda (1997) se refere à mundialização, afirmando que se trata de um fenômeno de dominação do sistema econômico capitalista sobre o espaço mundial. Já Stiglitz (2004) observa que há um aumento na circulação de bens, conhecimento, capitais e pessoas, com maior integração entre países e povos; ao passo que Waters (1999) entende a globalização como um processo social que reduz distâncias entre sociedades e culturas. Murteira (1997) enxerga na globalização um condicionamento das políticas econômicas nacionais pela dimensão megaeconômica, ao lado de um processo de interdependência, dominação e dependência entre diferentes atores globais. Martin Kohr (2000) é enfático ao afirmar que a globalização é simplesmente uma versão atual do colonialismo.

Para Hall (2006) existe uma contradição presente na dinâmica da globalização: ao mesmo tempo em que há uma tendência para a integração global, há também uma tendência para a autonomia nacional, com diferentes reverberações

---

<sup>3</sup> Essa posição é corroborada por Vieira Posada (2012) ao tratar da globalização em um mundo em transformação.

<sup>4</sup> Bidegaray (2008) observa que no debate sobre globalização em suas diferentes interfaces, existem duas linhas principais de reflexão: uma, que investiga a trajetória histórica e características do fenômeno, outra que investiga seus efeitos. A primeira linha analítica estaria centrada nas escolas de pensamento – dos hiperglobalizadores, dos céticos e dos transformacionistas. Relativamente aos efeitos, estes estão centrados entre os que advogam pró e anti globalização. Para aprofundamento consultar Held (1997; 2002); Held e McGrew (2003); Giddens (1999).

sociais. De acordo com Giddens (1991) seria possível identificar essas implicações analisando a relação entre espaço e lugar, lembrando que nas sociedades pré – modernas, espaço e lugar coincidiam, uma vez que a grande maioria da população permanecia presente em determinado lugar, onde se constituíam as dinâmicas sociais. É a modernidade que vai separar de forma acelerada o espaço do lugar, uma vez que “os locais são inteiramente penetrados e moldados por influências sociais bastante distantes deles.” (p. 18).

Held (1995) ao analisar a democracia e a ordem global, sustenta que o desenvolvimento contemporâneo na ordem internacional exerce uma série de pressões sobre as comunidades democráticas, sendo isto algo inerente ao processo de globalização. A globalização pode ser então descrita como

a expansão e o aprofundamento das relações sociais e as instituições através do espaço tempo, de forma tal que, por um lado, as atividades cotidianas são cada vez mais influenciadas por fatos e acontecimentos que acontecem do outro lado do globo e, por outro, as práticas e decisões dos grupos e comunidades locais podem ter importantes repercussões globais. (HELD, 1995, p. 42).<sup>5</sup>

Vieira Posada (2012) sustenta que na análise dos fenômenos globalizantes, se faz necessário um olhar histórico e espaço temporal, o que significa não centrar as análises em uma visão eurocêntrica ou estadunidense, mas também analisar as mudanças em países muçulmanos e no oriente em diferentes épocas, bem como o surgimento de novos países emergentes que levam a um mundo multipolar.

Todas estas definições permitem reconhecer que os problemas da globalização não se estruturam apenas sobre as diferenças culturais, mas que a promessa de um mundo globalizado, hiperconectado, com um sistema capitalista triunfante que traria harmonia e bem estar para todas as nações, desconsidera que ainda existem brechas de desenvolvimento e distribuição de benefícios entre os diferentes Estados – nação.<sup>6</sup>

Nesse sentido, Santos (2002) assevera que para entender esse fenômeno se faz necessário analisa-lo sob três óticas: a *globalização como fábula*, onde discursos como o da “aldeia global” e de um mercado mundial homogeneizador do planeta,

---

<sup>5</sup> Tradução livre de: “[...] la expansión y la profundización de las relaciones sociales y las instituciones a través del espacio y el tiempo, de forma tal que, por un lado, las actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que tienen lugar del otro lado del globo y, por el otro, las prácticas y decisiones de los grupos y comunidades locales pueden tener importantes repercusiones globales.”

<sup>6</sup> Sobre a euforia do triunfo do capitalismo sobre o comunismo e a adoção dos valores ocidentais como fórmula mundial, ver Fukuyama (1992).

mascam o estímulo do culto ao consumo e uma forte preocupação dos Estados em atender o mercado financeiro e outros interesses internacionais, “em detrimento dos cuidados com as populações cuja vida se torna mais difícil.” (p. 19).

Entender a *globalização como perversidade*, implica em observar que para grande parte da humanidade o desemprego é crônico, a pobreza aumenta ao lado da perda de qualidade de vida por parte da classe média; o salário médio encolhe e a fome e o desabrigo se tornam mais comuns em todos os continentes. Surgem novas doenças e aquelas consideradas erradicadas retornam com força; a mortalidade infantil permanece e a educação de qualidade se torna inacessível. “A perversidade sistêmica que está na raiz dessa evolução negativa da humanidade tem relação com a adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas.” (SANTOS, 2002, p. 20).

Finalmente, pensar em *uma outra globalização*, de caráter mais humano é reconhecer que “a unicidade técnica, a convergência dos momentos e o conhecimento do planeta” (SANTOS, 2002, p. 20) que são as bases técnicas sobre as quais se apoia o grande capital podem ser colocadas a serviço de outros modelos sociais e políticos. Nesse sentido, fenômenos como a mistura de povos, raças e culturas em todos os continentes; a substituição do racionalismo europeu por uma “mistura” de filosofias e a emergência de uma cultura popular, representam novas possibilidades. (SANTOS, 2002).

Inegável que o sistema global moderno está expandindo as relações sociais através de novas dimensões sejam elas tecnológicas, administrativas, organizacionais ou legais. A política se desenvolve tendo como tela de fundo um mundo permeado pelo movimento de bens e capitais, pelo fluxo de comunicação, o intercâmbio cultural e o trânsito de pessoas. (HELD, 1995).

Cárcel e Serra (2009) entendem que existe um mal estar provocado pela globalização, que diz respeito ao fato de que instituições internacionais<sup>7</sup> (como o Fundo Monetário Internacional, por exemplo), não tem obtido sucesso em resolver problemas como a pobreza, a fome, a desigualdade, tampouco a estabilidade. Sendo assim, não se pode falar de uma “globalização total”, na medida em que há um aprofundamento das diferenças nos processos de desenvolvimento econômico e

---

<sup>7</sup> Sobre os atores que integram o fenômeno da globalização, dos quais fazem parte as instituições internacionais, ver Vieira Posada (2012).

social entre continentes, nações e regiões, o que faz com que uma das consequências seja o incremento dos fluxos migratórios.

Dados da Organização Internacional das Migrações – OIM demonstram que houve um aumento expressivo no número de migrantes internacionais nas últimas décadas, conforme se observa na progressão a seguir:

**Figura 1- Migrantes Internacionais, 1970-2015**

<b>Ano</b>	<b>Número de migrantes</b>	<b>% de migrantes em relação à população mundial</b>
1970	84.460,125	2,3%
1975	90.368,010	2,2%
1980	101.983,149	2,3%
1985	113.206,691	2,3%
1990	152.563,212	2,9%
1995	160.801,752	2,8%
2000	172.703,309	2,8%
2005	191.269,100	2,9%
2010	221.714,243	3,2%
2015	243.700,236	3,3%

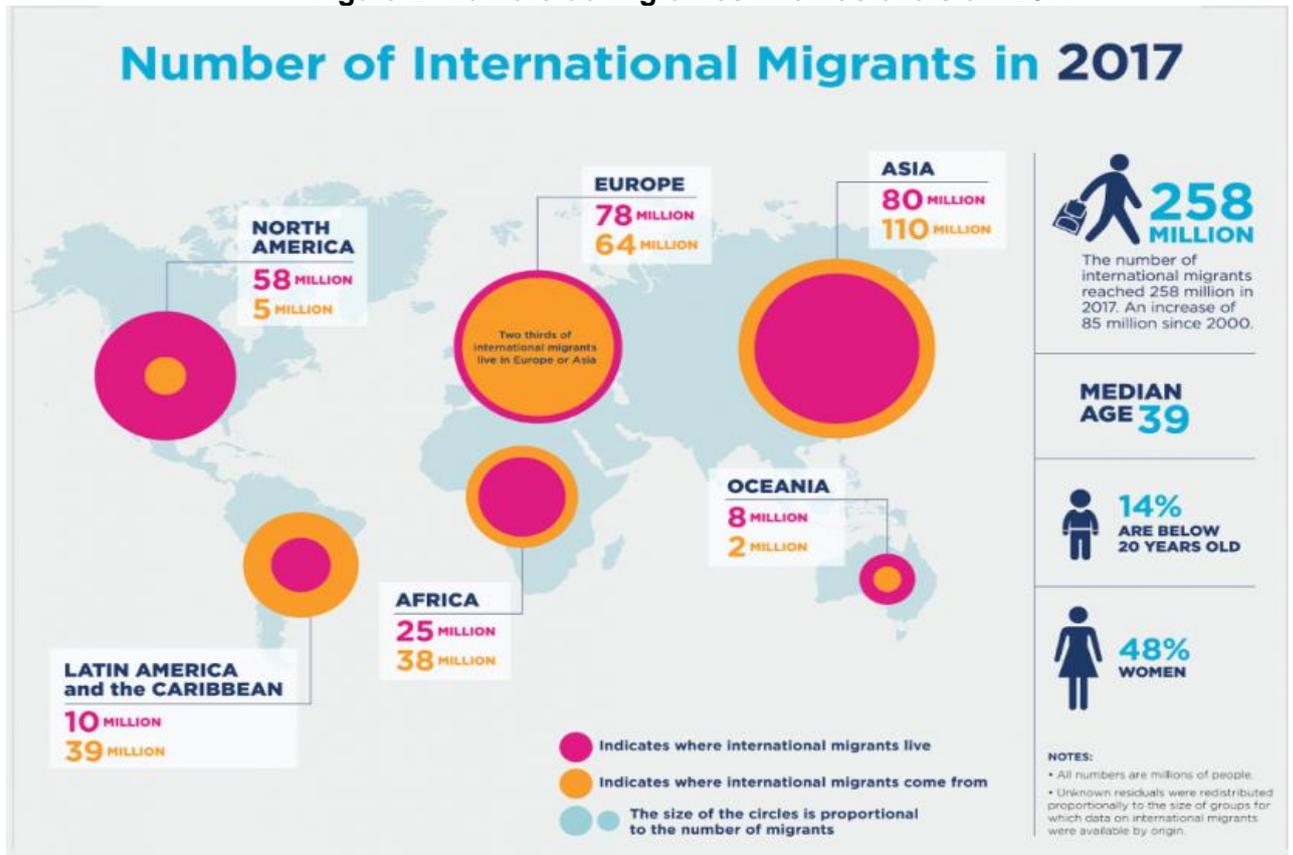
Fonte: IOM. World Migration Report, 2017.

Dados atualizados até 2017 informam que o número de migrantes internacionais até aquele ano era de 258 milhões de pessoas, o que representa um aumento de 85 milhões migrantes desde o ano 2000. Destes, mais de 60% vivem na Europa e Ásia<sup>8</sup>, sendo que 187 milhões provêm de países da África, América Latina

<sup>8</sup> Muñoz Jumilla (2002) observa que no continente asiático estão localizadas algumas das economias mais dinâmicas e desenvolvidas do mundo, destacando-se Japão, Singapura, Taiwan e República da Coreia, que tem se convertido em importantes centros de atração de migrantes. Por outro lado, neste

e Ásia; a América do Norte é a terceira região com o maior número de migrantes internacionais. A média de idade é de 39 anos, com 14% de migrantes com menos de 20 anos. Deste total, 48% são mulheres. (IOM, 2018).<sup>9</sup>

Figura 2- Número de Migrantes Internacionais em 2017



Fonte: IOM. Global Migration Indicators, 2018.

Esses dados parecem corroborar a posição da organização alemã para Direitos Humanos, Médico Internacional, para quem existe uma “globalização a partir de baixo”, expressa na migração de países ou regiões globais economicamente mais precárias do sul global, onde impera a desigualdade e o extermínio dos meios

continente também estão localizados países muito pobres e pouco desenvolvidos, cuja população sai de seus lugares de origem em busca de melhores condições de vida.

<sup>9</sup> Em resposta ao grande número de migrantes e refugiados no mundo, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, em 19 de setembro de 2016, a Declaração de Nova York, com o compromisso de aprovar dois Pactos Globais a serem adotados a partir de 2018. O Pacto Global para Refugiados está sob coordenação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados-ACNUR, enquanto o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular é de competência da Assembleia Geral.

de subsistência ao lado da reivindicação por uma vida digna.<sup>10</sup> (MEDICO INTERNATIONAL, 2016).

Refugiados e migrantes levantam duas questões: porque os bens e fluxos financeiros, bem como empresários e turistas do norte global, podem se deslocar de A para B, enquanto os mesmos direitos são negados a eles? E se o mercado está há muito globalizado, por que também não a democracia e o direito à proteção, à liberdade e uma boa vida em dignidade? (MEDICO INTERNATIONAL, 2016).<sup>11</sup>

Esse tipo de migração guarda relação com a chamada globalização “fronteirizada”, uma vez que os Estados – nação continuam defendendo seus territórios de forma contundente, ou seja, são entes políticos fechados dentro de um sistema mundial aberto. Ao lado do encolhimento das fronteiras são levantados muros, artificiais e físicos, no intuito de impedir a passagem das ondas migratórias sob a justificativa de combate ao terrorismo, mas que impedem a entrada também de trabalhadores. (CÁRCEL; SERRA, 2009).

A construção de muros, o farto investimento dos Estados mais ricos em políticas de segurança, controle marítimo e de fronteira, não impedem as migrações. Ao contrário, cada vez mais pessoas colocam a própria vida em risco na busca por uma vida estável e segura longe de suas origens. Em tempos de hiperconectividade mundial, a migração internacional é uma realidade que chega a quase todas as partes do mundo. O desenvolvimento dos meios de transporte mais rápidos e baratos, permitem que as pessoas se desloquem em busca de emprego, educação, novas oportunidades e qualidade de vida. Por outro lado, conflitos, pobreza, desigualdade e falta de meios de vida sustentáveis obrigam milhares de pessoas a deixarem suas casas diariamente.

Cabe a reflexão sobre o caráter econômico das migrações (sem, no entanto, assumir um discurso economicista, que transforma o migrante em alguém “economicamente viável”), este que é um viés fundamental do processo de globalização: quando apoiada por políticas apropriadas, a migração pode contribuir

---

<sup>10</sup> Santos (2002), da mesma forma, entende que uma mudança histórica se faz necessária, representada por um movimento de baixo para cima constituída por uma multiplicidade de atores: “Estamos convencidos de que a mudança histórica em perspectiva provirá de um movimento de baixo para cima, tendo como atores principais os países subdesenvolvidos e não os países ricos; os deserdados e os pobres e não os opulentos e outras classes obesas; o indivíduo liberado partícipe das novas massas e não o acorrentado; o pensamento livre e não o discurso único.” (p. 14).

<sup>11</sup> Tradução livre de: “Mit ihrem Aufbruch werfen Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten folgende zwei Fragen auf: wieso sollen Waren und Finanzströme ebenso wie Geschäftsleute und Touristen aus dem globalen Norden ungehindert von A nach B ziehen dürfen, während ihnen das gleiche Recht vorenthalten wird? Und wenn der Markt längst globalisiert ist, warum nicht auch die Demokratie und das Recht auf Schutz, auf Freiheit und ein gutes Leben in Würde?”

para o crescimento econômico inclusivo e sustentável e para o desenvolvimento das comunidades de origem e de acolhimento. Exemplo disso, é que em 2016, os migrantes de países em desenvolvimento enviaram cerca de 413 bilhões de dólares em remessas para seus países de origem.<sup>12</sup> (UNITED NATIONS, 2017).

As remessas constituem uma fonte significativa da renda familiar que melhora a subsistência das famílias e comunidades por meio de investimentos em educação, saúde, saneamento, moradia e infraestrutura. Não obstante, os países de destino beneficiam-se significativamente da migração, pois os migrantes geralmente preenchem lacunas críticas de mão-de-obra, criam empregos como empreendedores e pagam impostos e contribuições para a previdência social. Alguns migrantes estão entre os membros mais dinâmicos da sociedade anfitriã, contribuindo para o desenvolvimento da ciência e tecnologia e enriquecendo suas comunidades de destino, fornecendo diversidade cultural. (UNITED NATIONS, 2017).

Este cenário permite afirmar que migrantes não são meros expectadores da globalização, mas a integram. Como já mencionado, a globalização é um fenômeno complexo, que possui várias interfaces, e não é diferente com as migrações. Os fluxos migratórios não são homogêneos, e muitas vezes é difícil distinguir entre uma migração forçada ou voluntária. Além disso, muitos fluxos migratórios exigem uma ação global, como das Nações Unidas, que vai além das competências soberanas de cada Estado. Este cenário corrobora a posição de Saskia Sassen (2004) que afirma que os migrantes não são vítimas passivas da globalização, senão também seus agentes.

Segundo Louidor (2017) essa capacidade de agência pode ser observada na relação estreita entre os movimentos migratórios e as condições fundamentais da globalização atual, que Saskia Sassen (2004) caracteriza como a geoeconomia dos movimentos migratórios internacionais, que explica os contextos e as dinâmicas que fazem de uma condição generalizada de pobreza, desemprego e subemprego um fator de expulsão; os efeitos das diversas formas de globalização econômica e a exportação organizada de mão de obra, seja ela legal ou irregular.

---

<sup>12</sup> Em 2019 a Cáritas Europa publicou relatório com dados de pesquisa realizada em onze países da União Europeia mostrando a relação entre migração, economia e desenvolvimento. De acordo com o relatório, o objetivo da série Casa Comum (*Common Home*) é promover um debate baseado em evidências sobre migração e desenvolvimento que possa ser traduzido em políticas que reconheçam e aumentem as contribuições vitais que os migrantes fazem para comunidades receptoras e países de origem. Disponível em: <https://www.caritas.eu/common-home-series/>

Pensar a globalização no contexto concreto das migrações contemporâneas, implica relacioná-las a processos tipicamente globais - como as redes globais de migrantes e as organizações internacionais de promoção dos direitos dos migrantes - relacionando-os com outros processos que se passam em um território local, nacional ou regional, e fazem parte do global de forma ampla.<sup>13</sup> (LOUIDOR, 2017).

Se o deslocamento faz parte da história da humanidade, necessário mencionar que ele se relaciona com elementos como a economia uma vez que, segundo Marinucci e Milesi (2005) as migrações internacionais hoje, são como um espelho das assimetrias das relações socioeconômicas presentes no mundo. Milhares de pessoas sofrem com a falta de condições dignas de vida, de acesso aos bens materiais e sociais vendidos como ao alcance de todos.

Neste contexto, migram cada vez mais mulheres, que em muitas partes do mundo têm tomado o lugar de provedor das famílias. Não acompanham mais a família, vão sozinhas. Enfrentam a dura jornada em busca do sonho de uma vida melhor, que pode estar do outro lado do oceano. Em um mundo globalizado, onde tudo se transforma mercadoria, inclusive os corpos<sup>14</sup>, não há leis ou muros que impeçam o deslocamento.

## **2.2 Modelos explicativos do fenômeno migratório**

Como visto anteriormente, hoje no mundo, mais de duzentos e cinquenta milhões de pessoas vivem fora de seu local de origem. Não que este seja um acontecimento recente, ao contrário, a migração é um fenômeno antigo, ocorrendo com intensidade e frequência variadas ao longo da história. Apesar de parecer um número expressivo de pessoas em situação de migração, elas representam pouco mais de 3% da população mundial, ou seja, a maioria das pessoas continua em seus

---

<sup>13</sup> Louidor (2017) toma como exemplo a atual onda migratória para a União Europeia, que tem um caráter local, pois está localizada em uma região específica, mas é ao mesmo tempo global, uma vez que envolve diferentes regiões – África, Oriente Médio e Europa – e apresenta um problema que exige uma solução global, ou seja, a proteção internacional dos migrantes, a revisão do sistema internacional de refúgio e asilo e do direito internacional, entre outras.

<sup>14</sup> Aqui se faz referência ao conceito de reificação reconstruído por Axel Honneth a partir de Lukács, uma vez que para Honneth o fenômeno da reificação constitui uma forma radical de destruição do sentimento ou dos laços originários que unem as pessoas umas às outras, ou seja, ao perder de vista o reconhecimento prévio da qualidade de pessoa, reificamos outros seres humanos. (HONNETH, 2018; 2008). Assim, ao transformar corpos em mercadorias, o primeiro passo é a desumanização do ser humano, o seu reconhecimento como o outro com o qual é possível estabelecer laços de identificação.

países de origem, apesar de um aumento considerável de deslocamentos na última década.

Grimson (2011) afirma que as migrações estão no centro do debate sobre a globalização e sobre as tendências políticas de diferentes países, o que requer, portanto, a análise de alguns equívocos presentes no debate sobre o tema. O primeiro deles, diz respeito às migrações Sul-Norte: tais movimentos não podem reduzir a definição de migrações internacionais como aquelas em que países do norte global recebem a maioria dos migrantes vindos do sul global, pois desconsidera as dinâmicas migratórias regionais, como àquelas entre países latino e centro americanos e entre diferentes regiões da África e da Ásia.

Assevera ainda que não há porque falar em uma “época de imigrações”, uma vez que se trata de um fenômeno comum na história da humanidade.<sup>15</sup> Basta voltar o olhar para o final do século XIX e início do século XX, por exemplo, onde as migrações transatlânticas tiveram impacto decisivo para a formação de diferentes sociedades, bem como observar os processos de urbanização, ou os processos diaspóricos<sup>16</sup>, para perceber que as migrações estão presentes em diferentes épocas da história humana. De qualquer forma, é preciso alertar para a mudança na dinâmica desses deslocamentos: hoje o mundo está atravessando um período histórico onde o número de refugiados é o maior desde a Segunda Guerra Mundial, devido a conflitos internacionais. O número de deslocados ambientais aumentou drasticamente devido ao aquecimento global e desastres naturais, sendo que em 2017 eram mais de 18 milhões de pessoas nessa condição, de acordo com dados da Organização Internacional das Migrações.<sup>17</sup>

Outro equívoco, segundo Grimson (2011) é supor que “muita gente” implica “problemas maiores”: existem vários exemplos históricos que desmentem essa afirmação, pois a solução de potenciais problemas sociais que podem ser causadas com o aumento do número de migrantes encontram solução nas políticas públicas e modelos de desenvolvimento assumidos pelos Estados. Além disso, as migrações

<sup>15</sup> Sobre as migrações ao longo da história ver CARASSOU, Roberto H. *La perspectiva teórica em el estudio de las migraciones*. México: Siglo XXI, 2006, especificamente o capítulo 2 da obra.

<sup>16</sup> Sobre o tema “Diáspora” ver HALL, Stuart. *Da Diáspora: identidades e mediações culturais*. Traduzido por Adelaide La Guardia Resende; Ana Carolina Escoslegui; Cláudia Álvares; Francisco Rüdiger e Sayonara Amaral. Belo Horizonte: UFMG/Brasília: Unesco, 2003. Ainda, HANDERSON, Joseph. *Diaspora: sentidos sociais e mobilidades haitianas*. Horizontes Antropológicos. Porto Alegre, ano 21, n. 43, p. 51-78, jan./jun. 2015 DOI:<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832015000100003>

<sup>17</sup> Ver Relatório *Global Migration Indicators 2018*. Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/global\\_migration\\_indicators\\_2018.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf)

carregam um potencial de geração de crescimento econômico, integração social e expansão dos direitos sociais e políticos. Por outro lado, não é incomum confundir migrações com pobreza o que segundo o autor, desconsidera uma série de elementos. Por exemplo, tendo em vista que a decisão de migrar pode representar alto custo financeiro, no geral as populações mais pobres das diferentes sociedades não possuem condições de buscar uma mudança de vida através da migração.

Por outro lado, não é possível avaliar a situação de todos os migrantes olhando somente para aqueles que chegam, pois a depender de diferentes fatores, é possível que ao longo do tempo ascendam social e economicamente. Importa ainda pensar que quando os imigrantes são os mais pobres em uma sociedade, não é porque carregam consigo a pobreza. São os mais pobres porque sofrem discriminações que afetam sua situação econômica, sendo a principal delas a situação legal, que os obriga a aceitar salários mais baixos ou piores condições de trabalho (em caso de migrantes indocumentados, por exemplo). (GRIMSON, 2011).

É possível observar então, que as causas das migrações são de ordem diversa: globalização, as questões demográficas de determinados países e regiões, violação de direitos, desemprego, perseguições devido à discriminação, xenofobia, o tráfico de pessoas, a desigualdade econômica entre diferentes regiões do planeta, a busca por trabalho e por melhores condições de vida e segurança, catástrofes ambientais, aquecimento global, a violência, enfim, não há um motivo apenas que leva milhares de pessoas a deixar seu lugar de origem.

Diferentes autores procuram oferecer uma resposta sobre as causas da migração, com abordagens baseadas em modelos como o de repulsão-atração (GEORGE, 1977; PORTES e BORÖCZ, 1998; MATEOS, 2004); na teoria neoclássica, baseada em causas econômicas de macro e microeconomia, e da nova economia das migrações (MARQUES, 2008; MASSEY *et al*, 1993; 1998; 2006). Ainda a teoria do mercado de trabalho fragmentado (MASSEY *et al*, 1993; 1998; MATEOS, 2004; CASTLES e MILLER, 2009) e a teoria do “sistema-mundo”, representada pela dinâmica capitalista nas regiões da periferia mundial (MATEOS, 2004; MALGESINI, 1998). A partir dos anos 1990, surge a teoria transnacional ou comunidade internacional (GÓIS, 2006; MARQUES, 2008; PORTES, 1999; CASTLES, 2005). Todas estas abordagens trazem elementos para o melhor entendimento sobre as migrações e suas razões, porém, não escapam à críticas devido à insuficiência de suas abordagens (CASTLES; MILLER, 2009; MASSEY *et*

al, 1998) representando um “conjunto fragmentado de teorias que se desenvolveram em grande parte isolada uma das outras.” (MASSEY *et al*, 1993). Adota-se aqui a posição de Arango (2000) para quem “as migrações são demasiado diversas e complexas para que uma teoria as possa explicar.” (p.33).

Como indica Sassen (2016), tendo em vista as condições peculiares que levam milhares de pessoas a migrar, os movimentos migratórios são compostos por uma série de fatores:

A extrema violência é uma condição central para explicar essas migrações, assim como o são trinta anos de políticas de desenvolvimento internacional que deixaram muitos habitats mortos (devido à mineração, às apropriações de terras para a expansão latifundiária e à monocultura agrícola) e expulsaram comunidades inteiras de seus territórios. Mudar para as favelas das grandes cidades tem, cada vez mais, se tornado a última opção, e aqueles que podem arcar com os custos recorrem à migração. Essa história de várias décadas de destruição e expulsões atingiu níveis extremos tornados visíveis em vastas extensões de sistemas terrestres e aquáticos que estão mortos hoje em dia. No mínimo, algumas das guerras e dos conflitos locais emergem destas destruições, em uma espécie de luta pelo habitat. E a mudança climática reduz ainda mais o território habitável (p. 31).

Justamente por se tratar de um fenômeno que não pode ser explicado por uma única causa, é que de acordo com Castles (2010), existem algumas dificuldades para a elaboração teórica no estudo das migrações internacionais. Entre elas estão a interdisciplinaridade<sup>18</sup> – migrações como campo de estudo interdisciplinar – que torna difícil o consenso acerca do tema, já que pesquisadores de diferentes áreas aplicam seus próprios instrumentos teórico metodológicos para análise do fenômeno. Apesar de cada disciplina contribuir com aspectos importantes, essas contribuições não têm sido conjugadas, fazendo com que a análise fique fragmentada.<sup>19</sup>

Outras dificuldades dizem respeito à fragmentação com base em critérios espaciais ou funcionais, que desconsideram o caráter histórico das migrações e suas diferentes causas, além de muitas vezes serem bastante localizadas tanto

<sup>18</sup> Conforme Durand e Lussi (2015, p. 60-61). “A interdisciplinaridade se impõe como um processo de diálogo e interação constantes, em que a diversidade de perspectivas teóricas e metodológicas são garantidas pelos representantes das distintas disciplinas, indicando que ainda não há consenso sobre ferramentas e discursos, conceitos e linguagem que possam recolher e representar uma transversalidade disciplinar, repetidamente almejada nos contextos acadêmicos que estudam a mobilidade humana.”

<sup>19</sup> Castles (2010, p. 19), observa que “De fato o problema da fragmentação não existe somente entre as disciplinas, mas também dentro delas. Por exemplo, o cisma entre a teoria econômica neoclássica e a “nova economia da migração laboral”, ou entre a abordagem funcionalista e a histórico-institucional em sociologia, parecem ser tão profundas quanto aquelas entre as abordagens econômicas ou legalistas das migrações.”

geográfica, quanto tematicamente. (CASTLES, 2010). Existe ainda uma proximidade com as agendas políticas e burocráticas, onde há o risco de que

os estudos encomendados pelo governo podem significar que as questões de pesquisas, os métodos e até mesmo os resultados das investigações possam estar influenciados pelos interesses políticos. Pesquisas conduzidas pela política normalmente fornecem soluções momentâneas e simplórias para enfrentar questões sociais complexas e de longo prazo. (CASTLES, 2010, p. 21).

Castles (2010) elenca ainda outros fatores, a saber: o viés dos países de acolhida; o isolamento dos estudos migratórios de tendências mais amplas na teoria social contemporânea e a complexidade, diversidade e o contexto.<sup>20</sup> Estes e outros temas foram de alguma maneira incorporados na discussão realizada em 2003, na Universidade Princeton nos Estados Unidos, durante Conferência sobre Desenvolvimentos Conceituais e Metodológicos no Estudo da Migração Internacional. Os resultados dessa Conferência foram sintetizados por Alejandro Portes e Josh de Wind (2004) no artigo intitulado “*A Cross-Atlantic Dialogue: the progress of research and theory in the study of international migration.*”<sup>21</sup>

As dificuldades apresentadas anteriormente podem ser vistas nesta Conferência, na medida em que a discussão priorizou estudiosos de alguns campos do conhecimento – antropólogos, sociólogos e cientistas políticos – ao passo que economistas, por exemplo, não foram incluídos, pois, segundo os organizadores, existe uma

lacuna significativa na teorização e estilos de pesquisa entre economia e outras ciências sociais; o grande desafio em organizar um diálogo significativo entre economistas e outros estudiosos da migração; e a abundância relativa de volumes escritos por economistas sobre as origens e índices de “custo / benefício” da imigração.(PORTES; DE WIND, 2004, p. 829).<sup>22</sup>

Outro ponto a destacar, é que a Conferência contou com especialistas da Europa e da América do Norte, o que pode ter fragmentado algumas discussões. Os resultados da Conferência foram compilados em uma coletânea de artigos na

---

<sup>20</sup> A explicação de cada um desses fatores pode ser encontrada em CASTLES, Stephen. Entendendo a migração global: uma perspectiva desde a transformação social. Revista Internacional de Mobilidade Humana. Brasília, Ano XVIII, nº 35, p.11-43, jul./dez. 2010.

<sup>21</sup> “Um diálogo transatlântico: o progresso da pesquisa e da teoria no estudo da migração internacional” em tradução livre.

<sup>22</sup> Tradução livre de: “[...]such as the significant gap in theorizing and research styles between economics and other social sciences; the major challenge in organizing a meaningful dialogue between economists and other scholars of migration; and the relative abundance of volumes written by economists on the origins and “cost/benefit” ratios of immigration.”

*International Migration Review* do Centro de Estudos para Migrações<sup>23</sup> e agrupados a partir de três questionamentos: o que motiva as pessoas a migrar através de fronteiras internacionais, muitas vezes com grandes custos financeiros e psicológicos? Como os imigrantes são afetados após a chegada ao país de destino? e qual o impacto dos imigrantes nas instituições econômicas, socioculturais e políticas americanas?<sup>24</sup> (PORTES; DE WIND, 2004).

Entre os diferentes temas abordados na coletânea, fazem parte as questões de gênero, atreladas, no entanto, com o tema das famílias. De toda sorte, reconhecem que é necessário avançar nos estudos migratórios para entender novas dinâmicas. Carassou (2006) alerta para um vazio teórico no campo das teorias migratórias, em razão dos diferentes vocabulários (de acordo com o campo de conhecimento) e dos marcos conceituais de acordo com as tradições próprias das diferentes disciplinas.

Sendo uma das principais características das migrações internacionais a transnacionalidade (BAENINGER *et al*, 2017) ou transnacionalismo (DURAND; LUSSI, 2015), não é possível apenas analisar o trânsito entre país de origem e país de destino na explicação dos processos migratórios, sem observar as “variadas formas de comunicação, circulação, relação e gestão de bens, serviços e informações em nível transnacional, incluindo também outros países.”(DURAND; LUSSI, 2015, p. 47). Por outro lado,

as migrações internacionais vêm ganhando destaque no cenário mundial em função das enormes transformações econômicas, sociais, políticas, culturais e ideológicas experimentadas no novo século. As desigualdades regionais acentuadas e crescentes, os conflitos bélicos, a destruição do bloco soviético, a formação de blocos econômicos, a reestruturação produtiva e o enfoque do transnacionalismo constituem o pano de fundo desses deslocamentos populacionais contemporâneos. (BAENINGER *et al*, 2017, p. 20).

Diante de uma conjuntura internacional bastante complexa, as migrações internacionais enfrentam desafios. Do ponto de vista político, as melhorias tão exaltadas pelos países ocidentais quando da queda da União Soviética, não se concretizaram; a democracia representada pelo voto não tem garantido democracia cidadã, nem acesso de diferentes grupos sociais ao exercício efetivo do poder.<sup>25</sup> As

<sup>23</sup> CMS – Center for Migration Studies.

<sup>24</sup> Durand e Lussi (2015) afirmam que estes questionamentos perpassam as teorias das migrações mais recorrentes e alertam para o fato de que “nenhuma teoria explica toda a realidade da mobilidade humana.” (p. 58).

<sup>25</sup> Sobre a crise da cidadania na era da globalização, ver Alfonso de Julios-Campuzano, 2008.

consequências dessa exclusão beiram a tragédia, na medida em que para àquelas minorias fora dos processos democráticos, a violência passa a ser o instrumento de luta e reivindicações. (MARINUCCI; MILESI, 2005).

Por outro lado, existem uma série de desigualdades sociais e econômicas que não podem ser ignoradas, nem tidas como naturais, uma vez que se originam de estruturas políticas e econômicas que se retroalimentam a partir de ações humanas individuais e coletivas. A exclusão de uma maioria de pessoas do acesso à condições a uma vida digna, é inerente ao sistema neoliberal: de acordo com a OXFAM<sup>26</sup>, de toda a riqueza produzida no mundo em 2017, 82% ficou nas mãos dos 1% mais ricos do planeta, ao passo em que 3,7 bilhões de pessoas ficaram longe do acesso a bens sociais. Uma pequena parcela da população mundial, mantém um nível de consumo e poluição da qual a grande massa está excluída. “A exclusão da maioria, portanto, é condição *sine qua non* da existência da globalização neoliberal. Só existe neoliberalismo, se houver exclusão.” (MARINUCCI; MILESI, 2005).

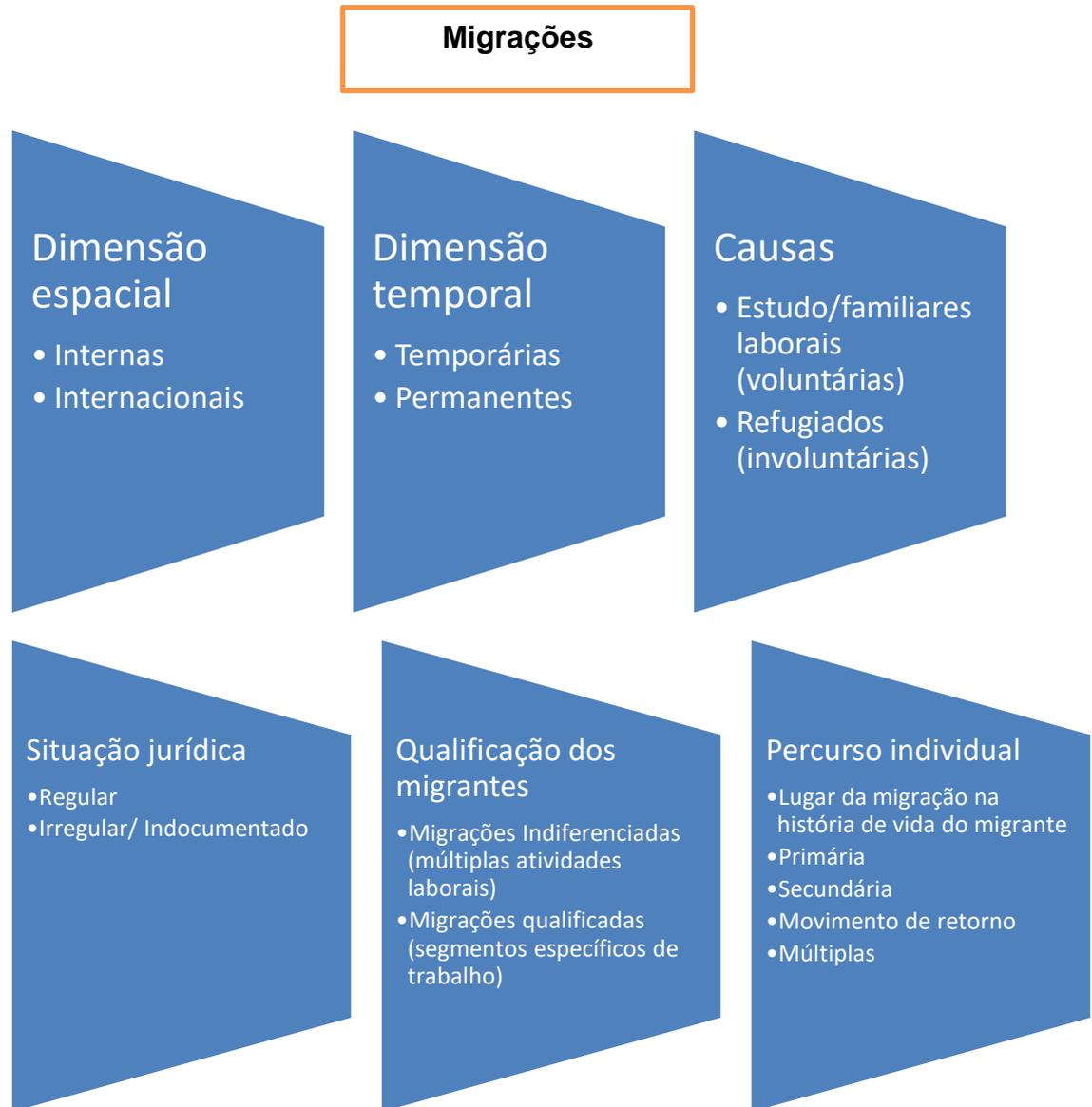
Este cenário complexo também deve ser tomado em conta na análise das migrações internacionais, pois tem sido fato gerador de milhares de deslocamentos. Não há como analisar o fenômeno migratório baseado apenas no binômio país de origem/país de destino, sem considerar fatores como exclusão, desigualdade, violência e caos ambiental. No contexto da globalização, o estudo das migrações deve levar em conta fatores como interculturalidade, classe, raça, gênero e dinâmicas de poder.

Sendo assim, a análise deve se concentrar não somente no *porquê*, mas em outros aspectos que permitem além de entender os movimentos, pensar em políticas para proteção aos direitos dos migrantes. Alguns desses aspectos podem ser assim agrupados, conforme Nolasco (2016):

---

<sup>26</sup> “A Oxfam é uma confederação internacional de 20 organizações que trabalham em rede em mais de 90 países como parte de um movimento global em prol de mudanças necessárias e no intuito de construir um futuro livre da injustiça da pobreza.” (OXFAM, 2019).

**Figura 3- Aspectos das migrações**



Síntese elaborada a partir de NOLASCO, Carlos. Migrações internacionais: conceitos, tipologias e teorias. Coimbra: Oficina CES, 2016.

Este conjunto de elementos, que integram o estudo das migrações e são critérios frequentes na teorização dos fluxos migratórios, também determinam a que tipo de proteção o migrante fará jus. Por exemplo, migrantes forçados tem um estatuto próprio de proteção, de acordo com o Direito Internacional dos Refugiados; as migrações laborais produzem maior ou menor grau de proteção de acordo com a situação jurídica dos migrantes, se regulares ou irregulares; o lugar da migração na vida de cada migrante individualmente, também condicionará o acesso ou não a um conjunto de direitos.

De toda sorte, como lembra Zolberg (1989), as migrações internacionais têm caráter essencialmente político, pois é o Estado –nação soberano quem vai gerir a entrada e saída de indivíduos de seu território. Por outro lado, o ato de migrar ultrapassa a realocação física, implicando em mudança de jurisdição e mesmo de pertencimento a determinada sociedade.

### **2.3 Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados**

Em 2002, o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, em relatório distribuído à Assembleia Geral, afirmou que acreditava ser o momento de lançar um olhar mais abrangente e compreensivo sobre as diferentes dimensões da questão da migração, que envolve milhares de pessoas e afeta países de origem, trânsito e destino. Ressaltou a necessidade de uma melhor compreensão sobre as causas dos fluxos internacionais de pessoas e sua complexa inter-relação com o desenvolvimento. (UNITED NATIONS, 2002).

Nos últimos anos, com o aumento da entrada de não nacionais nos países europeus, aliado à crise econômica mundial, tem eclodido um fortalecimento das agendas políticas dos partidos de plataformas racistas e xenófobas, cujo pretexto é o combate ao terrorismo e a imigração ilegal e a defesa do nacionalismo. No Brasil, com a entrada um grande número de haitianos, sobretudo pelo estado do Acre a partir de 2010, e, mais recentemente com um maior fluxo de estrangeiros vindos especialmente de países africanos e da Venezuela, se proliferam discursos discriminatórios.<sup>27</sup> Aliado a isso, as práticas governamentais de tratar a questão da imigração como problema, sem uma política migratória definida, acaba por marginalizar ainda mais um numeroso contingente de pessoas com língua e cultura diferentes. Está em xeque aqui, um princípio fundamental da proteção internacional à pessoa humana: o princípio da não discriminação. (COSTA; SCHWINN, 2015).

De acordo com Jubilut (2007), hodiernamente, a pessoa humana, no âmbito de proteção internacional, conta com um grande sistema de proteção, alicerçado no Direito Internacional dos Direitos Humanos *latu sensu*, também chamado de Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana, dividido em três vertentes de

---

<sup>27</sup> A partir da eleição de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos da América, foi adotada uma política de “tolerância zero” para com a imigração irregular para o país.

proteção: o Direito Internacional dos Direitos Humanos *strictu sensu*, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados. Cada um deles será abordado a seguir.

Annoni e Valdes (2013) observam que a proteção à integridade física e moral é o que define a dignidade humana, mas, que por se tratar de um conceito complexo, não se limita àquilo que pode ser definido pelo respeito às necessidades humanas, nem à preservação dos instintos humanos. Remetem as autoras à concepção de dignidade humana trazida por Sarlet (2010) como sendo a que mais se aproxima de um conceito completo que abarca a complexidade do tema, que não pode ser resumido a uma fórmula abstrata e genérica:

[...] não restam dúvidas de que a dignidade da pessoa humana engloba necessariamente o respeito e a proteção da integridade física e corporal do indivíduo, do que decorrem, por exemplo, a proibição da pena de morte, da tortura, das penas de natureza corporal, da utilização da pessoa humana para experiências científicas, limitações aos meios de prova (utilização de detector de mentiras), regras relativas aos transplantes de órgãos, etc. Neste sentido, diz-se que, para a preservação da dignidade da pessoa humana, se torna indispensável não tratar as pessoas de tal modo que se lhes torne impossível representar a contingência de seu próprio corpo como momento de sua própria, autônoma e responsável individualidade. (SARLET, 2010, p. 103/104).

Existe ainda outra dimensão da dignidade humana, intimamente relacionada com a dos direitos sociais ao trabalho, a um sistema de seguridade social eficaz e à proteção de ordem material, para que seja assegurada uma existência digna. E mais, “constitui pressuposto essencial para o respeito da dignidade da pessoa humana a garantia de isonomia de todos os seres humanos.” (SARLET, 2010, p. 104).

Nesta linha, Annoni e Valdes (2013) asseveram que a compreensão do que seja a dignidade da pessoa humana é pressuposto essencial para compreensão do que possa ser conceituado enquanto *direitos humanos*, pressuposto, portanto, que vai além da investigação dos fatos históricos (embora estes não possam ser desconsiderados). Existe então uma intrínseca vinculação entre dignidade humana e direitos humanos, uma vez que como observa Gorczewski (2005, p. 86) estes “representam as condições mínimas necessárias para uma vida digna.”

Apesar das diferentes terminologias adotadas para designar esse grupo de direitos, como direitos morais, direitos fundamentais, direitos naturais, liberdades públicas, entre outros, *direitos humanos* são um conjunto de direitos do ser humano, positivados ou não, que guardam relação com o Direito Internacional por fazerem

referência àquelas “posições jurídicas que reconhecem o ser humano como sujeito de direitos, de direitos humanos, sem sua vinculação com o reconhecimento desses mesmos direitos pela ordem constitucional ou infraconstitucional de determinado Estado”.<sup>28</sup> (ANNONI & VALDES, 2013, p. 31). No entendimento de Gorczewski (2009) “são direitos eternos, inalienáveis, imprescritíveis que se agregam ao ser, pelo simples fato de existirem no mundo do direito.”<sup>29</sup>

Importa salientar ainda, que direitos humanos existem desde o Antigo Testamento, quando da definição de homem como criação divina, e são produto não da natureza, mas sim da civilização humana, suscetíveis de transformação e de ampliação. (COSTA; BELLOSO MARTÍN, 2008).

Cançado Trindade (2006) entende o Direito Internacional dos Direitos Humanos como

o *corpus juris* de salvaguarda do ser humano, conformado, no plano substantivo, por normas, princípios e conceitos elaborados e definidos em tratados e convenções, e resoluções de organismos internacionais, consagrando direitos e garantias que têm por propósito comum a proteção do ser humano em todas e quaisquer circunstâncias, sobretudo em suas relações com o poder público, e, no plano processual, por mecanismos de proteção dotados de base convencional ou extraconvencional, que operam essencialmente mediante os sistemas de petições, relatórios e investigações, nos planos tanto global como regional. (p. 412).

No campo de proteção existe uma sistemática internacional de proteção aos Direitos Humanos, com forte impulso a partir do pós - Segunda Guerra mundial. De acordo com Vieira (2006, p. 14), “a proteção internacional da pessoa humana, como cerne do constitucionalismo contemporâneo é, assim, uma concepção ampliada da Teoria Constitucional, que abrange a proteção da pessoa humana indiferentemente de sua nacionalidade”. A internacionalização dos direitos humanos acontece na esteira do desenvolvimento do sistema das Nações Unidas de direitos humanos, e de sistemas regionais como o interamericano, europeu e africano.

---

<sup>28</sup> “Se, por um lado, a expressão *direitos humanos* faz menção ao Direito Internacional, de outro, a expressão *direitos fundamentais* encontra guarida no Direito Constitucional, referindo-se àqueles direitos do ser humano que foram reconhecidos e positivados pelo direito constitucional de determinado Estado”. (ANNONI; VALDES, 2013, p. 31).

<sup>29</sup> Ainda, de acordo com Gorczewski (2009, p. 20) “[...] trata-se de uma forma abreviada e genérica de se referir a um conjunto de exigências e enunciados jurídicos que são superiores aos demais direitos, quer por entendermos que estão garantidos por normas jurídicas superiores, quer por entendermos que são direitos inerentes ao ser humano. Inerentes no sentido de que não são meras concessões da sociedade política, mas nascem com o homem, fazem parte da própria natureza humana e da dignidade que lhe é intrínseca; e são fundamentais, porque sem eles o homem não é capaz de existir, de se desenvolver e participar plenamente da vida; e são universais, porque exigíveis de qualquer autoridade política em qualquer lugar.”

Assim, de acordo com De Paula e Proner (2008, p. 222), “As normas de proteção internacional dos direitos humanos possibilitam reivindicação a qualquer tempo e em qualquer lugar, respeitando os limites de vinculação do Estado ao direito internacional”. Nesta seara, o conjunto de normas internacionais de proteção aos direitos da pessoa humana pode ser dividido em sistema universal, referentes ao conjunto de normas trazidas pela Organização das Nações Unidas – ONU e sistemas regionais de proteção.<sup>30</sup>

Os principais documentos internacionais referentes ao Direito Internacional dos Direitos Humanos - DIDH são: a Carta das Nações Unidas de 1945; a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 e o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais também de 1966. Como observa Vieira (2006, p. 15), “Os quatro documentos enumerados formam a base do *International Bill of Rights*.”<sup>31</sup>

Vieira (2006) lembra que o sistema universal tem ainda uma fase de especialização, donde fazem parte os seguintes instrumentos: Convenção Para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979) e Convenção Sobre os Direitos da Criança (1989).

Em complemento ao plano universal de Direitos Humanos, que tem como marco jurídico as Nações Unidas, também existem os planos regionais [...] que desenvolvem convenções internacionais (e.g. Contra a Tortura, contra a Discriminação contra a Mulher, etc.) e estabelecem tribunais subsidiários permanentes (Corte de São José da Costa Rica) com vista a implementação dos Direitos Humanos. (VIEIRA, 2006, p. 16).

<sup>30</sup> Existem atualmente três sistemas regionais de proteção: o Europeu, o Interamericano e o Africano, que se vinculam ao entendimento ocidental sobre direitos humanos. De outra parte, o Sistema Islamo-Árabe de proteção aos direitos humanos está alicerçado sobre textos religiosos, como o Alcorão e a Sharia, sofrendo por isso, diversas críticas. Ver: MENDES, N. R. (2008). Islã e direitos humanos: uma questão de (in)compatibilidade? Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/ligaarabe/mendes\\_islam\\_%20e\\_direitos\\_humanos.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/ligaarabe/mendes_islam_%20e_direitos_humanos.pdf)

<sup>31</sup> De Paula e Proner (2008) afirmam que “O sistema universal revela-se um marco contraditório. Por um lado, simboliza a conquista de valores comuns, consensuais e a partir dos quais os sistemas regionais e nacionais passarão a ser estruturados, influenciados pelo desejo de paz e de cooperação internacional nascido no concerto do pós Segunda Guerra. Por outro lado, simboliza a eleição de valores culturais compatíveis com um mundo profundamente desigual. Mesmo com as releituras e as revisões trazidas pela Convenção de Viena de 1993, os direitos humanos pactuados tanto no sistema universal como nos sistemas regionais privilegiam direitos civis e políticos em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais e estabelecem metas e expectativas em torno dos direitos de liberdade e de cidadania”. (p. 222).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, principal documento do sistema global, traz em seu texto o direito à migração, quando refere em seu artigo 13, § 2º que “Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.” O artigo 14 faz menção ao direito de asilo: “Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”, e o artigo 15, vincula-se a apatridia<sup>32</sup>: §1º Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade.” O parágrafo segundo do mesmo artigo, refere que não haverá privação arbitrária da nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade. O direito à nacionalidade também consta Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), em seu artigo 20. O artigo 22 da mesma Convenção é dedicado ao direito de circulação e de residência.<sup>33</sup> (SALIBA, 2018).

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, faz menção ao direito à livre circulação, reforçando que ninguém será privado arbitrariamente de entrar em seu próprio país. Jubilut e Apolinário (2010) lembram que os documentos internacionais, no que diz respeito à migração, consagram o direito à livre circulação, somente podendo ser restringido mediante o devido processo legal, e o direito ao asilo. Observam também que os instrumentos de direitos humanos estabeleceram “a ideia da universalidade dos direitos humanos, pautada no princípio da não discriminação. Assim, nacionais e estrangeiros devem ter os mesmos direitos.” (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010, p. 279).

O princípio da universalidade deriva justamente do fato de que os direitos humanos estão dirigidos a toda a espécie humana, sem distinção. Sendo assim, de acordo com Portela (2019, p. 984) é possível afirmar que “o Direito Internacional dos Direitos Humanos também se caracteriza pela transnacionalidade”, pois é dirigido a

---

<sup>32</sup> De acordo com o Acnur, apátridas “são pessoas que não têm sua nacionalidade reconhecida por nenhum país. A apatridia ocorre por várias razões, como discriminação contra minorias na legislação nacional, falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos quando este país se torna independente (secessão de Estados) e conflitos de leis entre países.” ([s.d.]).

<sup>33</sup> O mesmo artigo faz menção ao princípio do *Non-Refoulement*, considerado a pedra angular do Direito Internacional dos Refugiados: “Art. 22, 8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.” (SALIBA, 2018).

todas as pessoas humanas, independente de nacionalidade ou do caso de apatridia.<sup>34</sup>

Mas, apesar do extenso rol de documentos jurídicos internacionais e nacionais que fazem constar a preocupação com os direitos humanos e sua universalidade, há uma contradição entre sua construção teórica, e a observância prática, conforme observa Julios-Campuzano (2003, p. 104):

[...] os direitos humanos são universais, mas sua exigibilidade está condicionada pelas circunstâncias socioeconômicas que determinam seu efetivo desfrute. Há que prevenir-se contra este mal que proclama a redução dos direitos à realidade: o dever ser fica subsumido no ser, os imperativos éticos que somente se satisfazem *segundo e como*: os direitos humanos convertidos em expectativas frustradas. (*Grifos no original*).<sup>35</sup>

Em 2003, Sérgio Vieira de Mello, então Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em informe do órgão, afirma que a comunidade internacional foi responsável pela elaboração de um conjunto de normas internacionais de direitos humanos e direito humanitário, afiançando o caráter universal e inalienável dos direitos humanos. No entanto, para o diplomata esta mesma comunidade falhou no compromisso de proteção a esses direitos, que sofrem violação sistemática. (MARCOVITCH, 2004).

De fato, como bem lembram Jubilut e Marinucci (2010), no caso dos migrantes, apesar dos compromissos internacionais assumidos por muitos países, e de assunção de padrões internacionais mínimos, os imigrantes, em especial os em situação irregular, são vítimas de uma condição que não lhes permite acessar uma série de direitos, como acesso ao trabalho ou a um sistema de proteção social.

Brito (2006) ao analisar os direitos humanos na concepção de Hannah Arendt, observa que a pensadora alemã identificava essa contradição: o universalismo trazido nos direitos humanos pensados no século XVIII e a condição de pluralidade humana deixavam desprotegidos, despidos de dignidade, determinados grupos (como apátridas e minorias étnicas) que, apesar de viverem no mesmo Estado-

<sup>34</sup> Portela (2019, p. 984) chama atenção para o fato de que parte da doutrina contesta a noção de universalidade, ou universalismo, dos direitos humanos, uma vez que “os diferentes povos do mundo possuem valores distintos e que, por isso, não seria possível estabelecer uma moral universal única, válida indistintamente para todas as pessoas humanas e sociedades. É a noção de relativismo cultural, ou simplesmente “relativismo”, que defende, ademais, que o universalismo implicaria imposição de ideias e concepções que, na realidade, pertenceriam ao universo da cultura ocidental.”

<sup>35</sup> Jubilut (2007, p. 54) trata exatamente da complexidade em relação à justificação dos direitos humanos, uma vez que ela está baseada “na concepção política e ideológica de quem as elabora, e também apresenta menor relevância atualmente, uma vez que já estão reconhecidos e positivados, sendo a problemática que demanda maior atenção atualmente a da sua efetivação.”

nação, não faziam jus aos direitos humanos. Conforme a autora, “eram homens – mas apenas homens; e essa generalidade de se pertencer a uma espécie (a espécie humana) não lhes foi suficiente para garantir que mantivessem seus direitos.”

Em termos de violação a direitos humanos, os conflitos armados tem gerado um grande número de vítimas. Assim, outra vertente de proteção da pessoa humana é o Direito Internacional Humanitário – DIH, também chamado de “direito de guerra”, ramo autônomo do Direito Internacional, relativamente antigo, “cujo principal ator de difusão de suas normas ainda é o Comitê Internacional da Cruz Vermelha”. (BORGES, 2006, p. 39). De forma bastante simplificada, trata-se de um conjunto de normas que, por razões humanitárias, busca limitar os efeitos dos conflitos armados, sendo o Estado o principal destinatário da normativa humanitária, e as pessoas humanas as beneficiárias desse direito. (BORGES, 2006).

“Guerra” é uma expressão antiga para denominar um conjunto de agressões mútuas entre Estados. As definições mais difundidas são as de Clausewitz (1996, p. 7): “a guerra nada mais é que um duelo em uma escala mais vasta”; Oppenheim (1952, p. 202): “é a contenda entre dois Estados, por meio de suas forças armadas, com propósito de sobrepor um ao outro e impor condições de paz aprazíveis ao vitorioso”; Gentili (2004, p.61) afirma que “guerra é a justa contenda de armas públicas”; ou ainda a definição de Dinstein (2004, p. 21) para quem a guerra é a “interação hostil entre dois ou mais Estados, seja num sentido técnico ou material.” Todas essas definições carecem de alguma problematização, seja por considerar apenas o aspecto material da guerra, desconsiderando o aparato normativo internacional; ou por considerá-la apenas como um conflito entre Estados, excluindo os conflitos que envolvem guerras civis ou movimentos de libertação nacional. (BORGES, 2006).

De acordo com Borges (2006) no período pós Segunda Guerra Mundial, a partir do aumento do número de conflitos oriundos dos processos de descolonização, o direito internacional humanitário passa a enfrentar um problema terminológico: “dos 189 conflitos surgidos desde 1945, somente 19 foram classificados por todas as partes como sendo um conflito internacional, ou seja, “guerra.” (p. 12). Tendo em vista este cenário, o termo “guerra” passa a ser substituído pela expressão “conflitos armados”, podendo ser aplicada a diferentes contextos de beligerância, internacionais ou não. Desta forma, o DIH passa a alcançar um número maior de situações.

Conforme Deyra (2001), o Direito Internacional Humanitário é um ramo do Direito Internacional Público, encontrando-se submetido à iniciativa e boa vontade dos Estados, mas como um direito de coordenação e não subordinação. Em sua relação com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, trata-se de ramos complementares, sendo que se um dos sistemas não for aplicado, o outro poderá ser utilizado de forma autônoma, uma vez que “os direitos humanos aplicam-se nas situações em que o direito humanitário não é aplicável. Por sua vez o DIH aplica-se quando o Estado interessado invocou as cláusulas de derrogação à aplicação dos direitos humanos, já que nessa hipótese existe normalmente um conflito armado” (p. 29).

O conjunto de tratados e costumes internacionais relativos ao Direito Internacional Humanitário “remonta às formas antigas de se fazer e de se limitar a guerra, atravessa os tempos resgatando valores e princípios humanitários em cada sociedade” (DE PAULA; PRONER, 2008, p. 229) e tem como marcos normativos a Convenção de Genebra de 1864<sup>36</sup>, da qual derivam a Convenção de Genebra de 1949 para a proteção de Pessoas Civis em Tempo de Guerra, com atualizações pelo Protocolo I de 1977, sobre a Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais. Adicionalmente, foram adotadas Convenções que englobam o direito ao desarmamento ou controle de armas, ramo do Direito Humanitário que objetiva “manter a estabilidade militar mediante a limitação ou eliminação do número ou dos tipos de armas que podem ser armazenadas, fabricadas ou transferidas”. (VIEIRA, 2006, p. 21).

Deste repertório fazem parte a Convenção de Haia de 1899 Sobre Gases Asfixiantes; o Protocolo de Genebra de 1925 que proíbe o emprego de gases asfixiantes, tóxicos ou similares e de meios bacteriológicos durante guerras; a Convenção das Nações Unidas sobre Proibições ou Restrições Do Emprego de Certas Armas Convencionais que Possam Considerar-se Excessivamente Nocivas ou de Efeitos Indiscriminados de 1980 e seus Protocolos. Em 1968 foi elaborado o Tratado de Não – Proliferação das Armas Nucleares e, em 1972 a Convenção Sobre Armas Biológicas; em 1993 foi assinada a Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas. (VIEIRA, 2006).

---

<sup>36</sup> “A primeira convenção internacional sobre a matéria foi a Convenção de Genebra de 1864. Desde então, inúmeras convenções, pactos e novos costumes vão delinear não apenas as regras do *jus in bello*, como também do chamado *jus post bellum*, direito que regula o julgamento dos acusados que cometeram violações das normas humanitárias”. (DE PAULA & PRONER, 2008, p. 230).

Ainda, relativamente à proteção às vítimas em combate pode-se citar a

revisão e desenvolvimento da Convenção de Genebra de 1929 e a Convenção de Genebra relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra; em 1949 as Convenções de Genebra, a I Convenção para Melhorar a Situação dos Feridos e Doentes das Forças Armadas em Campanha, a II Convenção para Melhorar a Situação dos Feridos, Doentes e Náufragos das Forças Armadas do Mar e a III Convenção relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra; em 1977, o Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 1949, o I Protocolo relativo à Proteção das Vítimas em Conflitos Armados Internacionais e o II Protocolo relativo à Proteção das Vítimas em Conflitos Armados Não Internacionais. (DE PAULA & PRONER, 2008, p. 231).<sup>37</sup>

Cabe observar que, se no tocante à promoção e proteção ao Direito Internacional dos Direitos Humanos os responsáveis são as Nações Unidas e os sistemas regionais de proteção, o Direito Humanitário tem sua promoção e difusão capitaneada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha – CICV, “organização humanitária com sede em Genebra e com mandato da comunidade internacional para servir de guardião desse direito”. (DE PAULA & PRONER, 2008, p. 233).

O Direito Internacional Humanitário é regido por um conjunto de princípios, derivados, sobretudo, dos objetivos fundamentais do DIH, que são a proteção aos que não participam ou estão impossibilitados de participar dos conflitos armados (população civil, prisioneiros de guerra, feridos, etc); e a limitação ao uso da violência para alcance dos fins com o conflito. Tratam-se dos princípios da humanidade, que determina que mesmo em situação de conflito é dever das partes preservar a dignidade humana; da necessidade, que dispõe que os bens de caráter civil não podem ser alvo de ataques, somente os objetivos militares (aqueles que contribuem de forma efetiva para a ação militar de uma parte em conflito, e se destruídos, capturados ou neutralizados, oferecem uma vantagem militar à outra parte). Por fim, o princípio da proporcionalidade, que impõe que nenhum alvo, mesmo militar, deve ser atacado se “os prejuízos e sofrimento forem maiores que os ganhos militares que se espera da ação.” (BORGES, 2006, p. 20). Portanto, os métodos de guerra não são ilimitados.

Nos contextos de conflitos armados, fruto também do Pós Segunda Guerra, nasce o Direito Internacional dos Refugiados-DIR, terceira vertente de proteção, ramo do Direito Internacional que trata da questão dos refugiados, pessoas que por

<sup>37</sup> Existe ainda um conjunto de normativas para limitar os meios e métodos de combate em conflitos armados. Para saber mais, consultar: DE PAULA, V. C. A., PRONER, C. (2008). Convergência e complementaridade entre as vertentes de proteção internacional dos direitos humanos. In: Rev. Fac. Dir. UFPR. Curitiba, n. 48, p. 219-241. Ainda, BORGES, L. E. (2006). O Direito Internacional Humanitário. Belo Horizonte: Del Rey.

motivos de perseguição por motivações políticas, raciais, pertencimento a grupos sociais, nacionalidade e religião são obrigadas a sair de seu país de origem e buscar refúgio em outro país, conforme texto da Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados. Como lembram Annoni e Valdes (2013), “esta espécie de deslocamento humano é caracterizada pelo fato de se constituir em grupos de pessoas que são obrigadas a fugir de seus países de origem por temerem por suas vidas, liberdades ou seguranças”. (p. 82).

Fernández-Maldonado (2011) afirma que o respeito aos direitos humanos nos atuais deslocamentos de refugiados, é condição necessária para prevenir e solucionar movimentos involuntários. Todos os solicitantes de refúgio e refugiados, sem exceção, gozam de direitos e liberdade fundamentais expressos em instrumentos internacionais de direitos humanos. Por outro lado, a proteção aos refugiados deve estar contemplada em um contexto mais amplo de proteção aos direitos humanos.

No campo da proteção internacional aos refugiados, figuram dois documentos essenciais: a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e 1951 e o Protocolo de 1967. Conforme anteriormente referido, o direito à livre circulação e ao asilo, já estava contido na Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, mas não havia documento específico regulando um Direito Internacional dos Refugiados.

Além dos documentos acima citados, existem diferentes tratados referentes à nacionalidade e apatridia, como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas de 1954 e a Convenção Relativa à Redução dos casos de Apatridia de 1959; a Declaração sobre os Direitos Humanos dos indivíduos que não são nacionais do país em que vivem de 1985 e a Declaração sobre Asilo territorial de 1967. (BITTAR & AMEIDA, 2010).

Podem ainda ser citados os Tratados Regionais e as legislações nacionais para proteção às diferentes formas de migração humana. Por outro lado, salienta-se que, em razão do aumento considerável dos conflitos armados em diferentes regiões, existe uma relação também com o Direito Humanitário, que remete às Convenções de Haia, de Genebra e de Nova Iorque. No âmbito das fontes do direito internacional dos direitos humanos, além dos tratados, devem ser considerados o costume internacional, os princípios gerais do direito, as decisões judiciais e a doutrina. (JUBILUT, 2007).

O Direito Internacional dos Refugiados- DIR está inserido na esfera do Direito Internacional dos Direitos Humanos, apresentando, de acordo com Jubilut (2007) algumas peculiaridades: “o fato de o instituto do refúgio somente ser aplicado quando se verificam fortes violações dos direitos humanos, conflitos armados ou guerras” (p. 31), por um lado e, por outro, a constatação de que as situações que geram refugiados geralmente acontecerem em Estados pouco expressivos no cenário mundial.

Estas duas fontes de proteção, apresentam o mesmo objeto (proteção da pessoa humana na ordem internacional); mesmo método (regras internacionais que buscam assegurar essa proteção); mesmos sujeitos (os seres humanos beneficiários e Estados destinatários) e os mesmos princípios de finalidades (dignidade da pessoa humana e não discriminação). (JUBILUT, 2007).

O Direito Internacional dos Refugiados- DIR surge justamente da necessidade de criação de um instituto capaz de assegurar a “proteção das pessoas perseguidas em função de suas liberdades fundamentais, e tendo sido positivado internacionalmente, hoje resta como desafio a sua efetivação total”, efetivação essa que depende dos Estados. (JUBILUT, 2007, p. 64).

O artigo 33 da Convenção de 1951 consagra o princípio basilar do DIR, qual seja, o *non-refoulement*, ou princípio da não devolução:

1. Nenhum dos Estados Partes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. (ACNUR/IMDH, 2012, p. 63).

Para Allain (2002) o direito dos refugiados costuma ser tido como “filho indesejado dos Estados”. Os Estados, embora falem abertamente sobre as obrigações consagradas na Convenção de 1951, procuram limitar a possibilidade de os indivíduos se beneficiarem dos direitos que haviam sido acordados há mais de 50 anos. Meio século depois, a pedra angular da Convenção de 1951 permanece intacta, mas sob ataque. As disposições do Artigo 33, as disposições de não-devolução que impedem os Estados de devolverem indivíduos a países onde possam enfrentar perseguição, devem atuar como o último baluarte da proteção internacional. Os Estados podem, individual ou coletivamente, tentar introduzir

políticas que tenham o efeito de violar as disposições do Artigo 33<sup>38</sup>, mas se puder ser demonstrado que a noção de não-devolução alcançou o valor normativo *de jus cogens*<sup>39</sup>, então os Estados estão impedidos de transgredir esta norma.

O instituto do refúgio e conseqüentemente, o Direito Internacional dos Refugiados, foi criado histórica e politicamente, e sua evolução, pode ser observada a seguir:

#### Figura 4- Evolução histórica DIR

EVOLUÇÃO HISTÓRICA – ANTECEDENTES <sup>40</sup>	
Séc. XV	Judeus na Espanha e Portugal
Séc. XVI - XVII	Muçulmanos na Espanha; protestantes nos países baixos; huguenotes na França
Séc. XVIII	Puritanos e católicos irlandeses da Inglaterra
Início do séc. XX	Criação do instituto jurídico do refúgio: milhões de russos + sistema de Estados
EVOLUÇÃO HISTÓRICA – ATUAL <sup>41</sup>	
1921	Cruz Vermelha + Liga das Nações= Alto Comissariado para Refugiados

<sup>38</sup> A União Europeia tem burlado o princípio do *non-refoulement* interceptando barcos com imigrantes no mar mediterrâneo e os devolvendo para a Líbia, muito embora o princípio seja reconhecido no Tratado Consolidado da União Europeia e pela Corte Europeia de Direitos Humanos.

<sup>39</sup> Allain (2002) observa que a noção de *jus cogens* é expressa no direito internacional através dos artigos 53 e 64 da Convenção de Viena de 1969 sobre o Direito dos Tratados. Estas disposições estabelecem que os tratados podem ser invalidados quando da sua ratificação ou podem ser posteriormente cancelados se o seu conteúdo conflitar com uma norma peremptória do direito internacional geral, aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como uma norma inderrogável.

<sup>40</sup> A religião tem papel central na expansão das questões relativas ao Direito Internacional e Direito Internacional dos Refugiados, tendo as guerras religiosas causado um grande número de deslocados.

<sup>41</sup> Para maiores informações sobre a evolução histórica do Direito Internacional dos Refugiados, consultar JUBILUT, Liliana L. O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método/ACNUR, 2007; FISCHER DE ANDRADE, J.H. Direito Internacional dos Refugiados – evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

	Russos (ACRR): definição da situação jurídica, repatriação ou reassentamento e assistência – coordenado pelo Dr. Fridtjof Nansen <sup>42</sup>
1924	Ampliação da competência do ACRR para proteger armênios (genocídio). <sup>43</sup>
1926	Acordo sobre documentação – passaporte Nansen
1927	Nova ampliação: assírios, assírios – caldeus, turcos e montenegrinos
1929	Subordinação do ACRR à Liga das Nações para período de transição até sua extinção (1931)
1930	Falecimento do Dr. Nansen + criação, pela Liga das Nações, do Escritório Nansen para Refugiados
1933	Convenção sobre Refugiados de 1933 = início da positivação do Direito Internacional dos Refugiados
1936	Criação do Alto Comissariado para Refugiados Judeus (ACRJ) provenientes da Alemanha
1938	Ampliação da competência do ACRJ da Alemanha para proteger os provenientes da Áustria;

---

<sup>42</sup> O norueguês Fridjof Nansen serviu como primeiro Alto Comissário para Refugiados da Liga das Nações (1920-1930). Em 1922, recebeu o Prêmio Nobel da Paz por seu trabalho com refugiados.

<sup>43</sup> Residindo em território turco, os armênios lutaram ao lado daqueles na I Guerra Mundial, sob a promessa de independência após a vitória no conflito. No entanto, os turcos, tendo perdido algumas batalhas e desconfiando dos armênios, suspenderam a promessa e iniciaram um massacre contra a população. (ANDRADE, 1999).

	Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (ACLNR) – unificação da proteção – passagem da fase de qualificação coletiva para a qualificação individual <sup>44</sup> ;
	Comitê Intergovernamental para os Refugiados – influência americana – Conferência de Evian: menção às causas da fuga, marco do início do sistema atual de proteção
1946	Fim da Liga das Nações e do ACLNR – Comitê Intergovernamental para os Refugiados assume as funções do ACLNR
1947	Surgimento da Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados, sob responsabilidade da ONU, através do Conselho Econômico e Social (ECOSOC)
1948	Organização Internacional para Refugiados – OIR+ Administração das Nações Unidas de Socorro e Reconstrução:II Guerra Mundial= 40 milhões de refugiados; competência para proteger deslocados internos
1950	Criação do ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas

---

<sup>44</sup> Até este momento, a qualificação da pessoa considerada refugiada seguia critérios de pertencimento a determinado grupo tido como refugiado. Com a criação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, “a qualificação passou também a ser fundamentada em aspectos individuais, ou seja, na história e características de cada indivíduo e na perseguição sofrida por ele e não apenas em reconhecimentos coletivos.” (JUBILUT, 2007, p. 77).

	para Refugiados – Estatuto do ACNUR – resolução 428(V) da Assembleia Geral da ONU (14/12/1950)
1951	Convenção sobre o <i>status</i> de Refugiado – Convenção de 1951
1952	Fim oficial das atividades da OIR
1967	Protocolo à Convenção de 1951
1969-1984	Desenvolvimentos regionais (ampliação dos motivos de concessão de refúgio): Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos e Declaração de Cartagena
2016	<i>New York Declaration on Refugees and Migrants</i> <sup>45</sup>
2018	<i>Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration (10/12)</i> <sup>46</sup>  <i>Global Compact on Refugees (17/12)</i> <sup>47</sup>

Quadro construído a partir de JUBILUT, Liliana Lyra. Aula proferida no IV Curso de Direito Internacional dos Refugiados para Professores Universitários, na Universidade Federal de Roraima, em 12 de junho de 2019.

<sup>45</sup> Em 19 de setembro de 2016, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou por unanimidade a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes. A Declaração de Nova York reafirma a importância do regime internacional de refugiados e contém uma ampla gama de compromissos dos Estados Membros para fortalecer e melhorar os mecanismos para proteger as pessoas em movimento. Ele abriu o caminho para a adoção de dois novos pactos globais em 2018: um pacto global sobre os refugiados e um pacto global para uma migração segura, ordenada e regular. (UNHCR, 2019).

<sup>46</sup> Texto completo em:

[https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713\\_agreed\\_outcome\\_global\\_compact\\_for\\_migration.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf)

<sup>47</sup> Texto completo em: [https://www.unhcr.org/gcr/GCR\\_English.pdf](https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf)

Apesar de muitas vezes o Direito Internacional dos Refugiados ser tido como um ramo do Direito Internacional Humanitário, uma vez que em situações de conflitos armados aumentam os fluxos de pessoas forçadamente deslocadas, necessário observar que o refúgio pode ser solicitado em outras situações de violação de direitos humanos, não necessariamente vinculados a conflitos bélicos.

De acordo com Jubilit (2007), o mais adequado é entender o Direito Internacional dos Refugiados como uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, “o qual engloba os Direitos Humanos propriamente ditos, o Direito Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados.”<sup>48</sup> (p. 31). Assim, as três vertentes de proteção convergem na medida em que tem por finalidade a proteção da dignidade da pessoa humana, cuja aplicação simultânea pode fazer com que os beneficiários usufruam ao máximo dos mecanismos internacionais de proteção.

#### **2.4 Migrantes voluntários e migrantes forçados: a proteção legal aos migrantes internacionais a partir do *status* migratório**

De forma geral, a Organização Internacional para Migrações-OIM (2016) caracteriza a migração enquanto o termo utilizado para descrever o movimento de pessoas, com o atravessamento de fronteiras, internacionais ou internas, pelas mais diversas razões, incluindo-se aí as migrações por motivo de coação, seja por ameaça à vida e a subsistência, ou devido a causas naturais ou humanas.<sup>49</sup>

Desse fenômeno fazem parte diferentes categorias, como a migração assistida, a circular, a clandestina, a migração de retorno, a coletiva ou em massa e a individual, a espontânea e a forçada, a migração regular e irregular, a migração interna e a internacional, a laboral, a secundária e a migração total ou líquida<sup>50</sup>. O que difere todas estas categorias, é a motivação do migrante, que pode tanto ter

<sup>48</sup> É possível ainda, vincular a essas três vertentes de proteção ao Direito Penal Internacional, cujas determinações guardam relação com os Direitos Humanos, Direito dos Refugiados e Direito Humanitário. Em junho de 2019, um grupo de advogados internacionais apresentou denúncia ao Tribunal Penal Internacional – TPI, contra chefes de governo e altos funcionários de Estados – membros da União Europeia – UE, por crimes contra a humanidade cometidos em cumprimento de políticas migratórias da UE no Mediterrâneo e na Líbia desde 2014. (DEUTSCHE WELLE, 2019).

<sup>49</sup> Sobre migrações internacionais ver *A Nation by Design - Immigration Policy in the Fashioning of America*. New York: Russell Sage Foundation, 2006.

<sup>50</sup> A definição de todas estas categorias está no Glossário sobre Migração da Organização Internacional para as Migrações – OIM, disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>.

sido espontânea, com um objetivo claro, como no caso do trabalho, como a forçada, como no caso dos refugiados, vítimas de algum tipo de perseguição em seu Estado<sup>51</sup>. Para Grimson (2011) a classificação dos movimentos territoriais tem consequências profundas sobre as políticas públicas e as decisões das agências internacionais, que por isso mesmo devem atender as particularidades de contextos sumariamente diversos.

Para Bellosó Martín (2016) imigrantes e refugiados são realidades distintas, no entanto, com um objetivo comum: começar uma nova vida em um lugar melhor. Se um grupo migra por motivos políticos, e outro por razões econômicas, muitas vezes é difícil diferenciá-los, especialmente se o país de origem é um lugar de conflitos e de problemas econômicos. Importa diferenciar os dois grupos, uma vez que essa confusão de conceitos pode resultar em medidas que, inclusive, põe suas vidas em risco.<sup>52</sup>

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR<sup>53</sup> entende que migrante<sup>54</sup> é todo aquele que se desloca de seu país para outro de forma voluntária, sendo que quando este movimento ocorre de forma forçada, trata-se de refúgio. Ou seja, *refugiados* são todos aqueles forçados a sair de seu país de origem por fundado temor de perseguição, devido à raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, de acordo com a Convenção da Organização das Nações Unidas – ONU de 1951 sobre refugiados. (ACNUR, 2014).

Principal documento internacional de proteção às pessoas refugiadas, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, foi adotada por 144 países, tendo como principal critério para definição do termo “refugiado”, o fundado temor de perseguição por motivos étnicos, religiosos ou políticos ocorridos antes de 1951, na Europa. Tendo em vista a limitação temporal e geográfica - antes de 1951 e restrito a acontecimentos ocorridos na Europa – foi submetido à Assembleia Geral

---

<sup>51</sup> Questiona-se: países vitimados por desastres ambientais, graves epidemias e pobreza extrema, não gerariam migrações forçadas, além das previstas para o refúgio?

<sup>52</sup> Em artigo intitulado “Refugees are Also Migrants. And All Migrants Matter” (Refugiados também são migrantes. E todos os migrantes importam, em tradução livre), Jorgen Carling questiona a necessidade dessa divisão de conceitos, como se uma categoria importasse mais que a outra. Disponível em: <https://blogs.prio.org/2015/09/refugees-are-also-migrants-and-all-migrants-matter/>

<sup>53</sup> Sobre a história a atuação do Acnur ver: ANNONI e VALDES (2013): O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil; JUBILUT (2007): O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro; ACNUR BRASIL: <https://www.acnur.org/portugues/historico/>

<sup>54</sup> JUBILUT e MENICUCCI (2010, p. 282) observam que “Não há uma definição jurídica da palavra migrante”, sendo que no geral, as legislações domésticas fazem referência à *estrangeiros* e, no âmbito internacional, são adotadas definições variadas de *trabalhadores migrantes*.

da ONU em 1966 um documento retirando tais limitações: o Protocolo de 1967, que passou a permitir que os Estados acolhessem refugiados de qualquer parte do mundo.<sup>55</sup>

Por outro lado, os solicitantes de refúgio, são aqueles que afirmam ser refugiados, mas que ainda não tiveram seu pedido avaliado de maneira definitiva. Como potenciais refugiados, fazem jus ao mesmo arcabouço protetivo. (ACNUR, 2014).

No âmbito das migrações faz parte o grupo dos chamados *deslocados internos*, que não ultrapassam fronteiras internacionais, mas deslocam-se dentro de seu próprio país, por motivos semelhantes aos refugiados, permanecendo, porém, sob a responsabilidade de seu governo (muito embora em muitos casos seja justamente este governo a causa da fuga). Sua proteção está prevista em tratados internacionais de Direitos Humanos e de Direito Humanitário. Originariamente, o ACNUR não amparava deslocados internos, mas, em função das características desses deslocados (muito parecidos com os refugiados) e pela competência da agência em deslocamentos, este grupo de pessoas também passou a contar com a proteção do Alto Comissariado, sobretudo nos campos de refugiados (ACNUR, 2014).

De acordo com o Acnur, existem cerca de 10 milhões de pessoas em todo mundo, que não possuem nacionalidade e que também conta com sua proteção: os chamados *apátridas*. Mesmo que possam ser refugiados, importante frisar que são categorias distintas: apátrida é todo aquele que não possui vínculo de nacionalidade com Estado algum, por arbitrariedade estatal ao não reconhecê-los na legislação interna, ou por não haver consenso sobre qual o Estado que deva reconhecê-los (ACNUR, 2012). Duarte (2000, p. 45) observa que “os apátridas compartilham do trágico destino dos seres humanos que, por não contarem com a proteção das leis ou de qualquer acordo político, não são mais do que meros seres humanos”, condição que para Hannah Arendt (1989, p. 329), afeta diretamente os direitos humanos dessa população, e que ultrapassa inclusive o direito da igualdade perante a lei, já que para eles, não existem mais leis.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Para os países ainda não signatários da Convenção de 51, basta aderirem ao Protocolo de 67, assumindo assim as disposições contidas na Convenção.

<sup>56</sup> Em 2018, pela primeira vez, o Brasil reconheceu duas pessoas como apátridas. Este reconhecimento permite a naturalização simplificada (procedimento específico para apátridas). O reconhecimento da apatridia passou a existir no Brasil a partir da nova Lei de Migração de 2017.

Quando há possibilidade, o ACNUR trabalha com a repatriação, para que os refugiados possam voltar a seu país de origem: são os chamados retornados. Cabe salientar que para que isso aconteça, o retorno deve ser voluntário, com a garantia da segurança e dignidade para os até então refugiados e o monitoramento do ACNUR para que esta seja uma solução duradoura, que pode ser de três tipos: a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento em um terceiro país, neste último caso, quando inexistir a possibilidade de permanência no país onde se encontra o refugiado e na impossibilidade da repatriação. (ACNUR, 2016).

Ainda, em relação ao contexto migratório outro instituto é o *asilo*, dividido em duas modalidades: o *asilo territorial* e o *asilo diplomático*, que constituem o chamado asilo político. Por asilo territorial, entende-se a discricionariedade de um Estado de atender à solicitação, desde que feita em local de sua jurisdição, dependendo ainda de legislação interna que o preveja. Já o asilo diplomático é aquele concedido em extensões do território dos países, como embaixadas, navios e aviões com a bandeira do Estado, sendo que a concessão de asilo diplomático não implica necessariamente a de asilo territorial. (BARRETO, 2006). Jubilut (2007, p. 39). A maioria dos doutrinadores afirma que o asilo é restrito à América Latina, uma vez que os dispositivos sobre o instituto encontram-se em documentos regionais que tratam do tema. Na Europa os solicitantes de refúgio são comumente chamados de *asylum seekers*, em aparente confusão de institutos.

Em relação às semelhanças entre os institutos do asilo e refúgio, Annoni e Valdes (2013, p. 98) entendem que os dois institutos “visam a proteção de indivíduos por outro Estado que não o de origem e/ou residência habitual desses”; a solidariedade e a cooperação internacional são seus fundamentos, sendo que no campo legal, fundam-se no respeito aos direitos humanos e, podendo ser abarcados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Ainda, ambos têm caráter humanitário e a saída compulsória das pessoas fica limitada.<sup>57</sup>

Neste cenário, importa ainda olhar para os fluxos migratórios mistos, que se referem aos movimentos populacionais complexos, onde se incluem diferentes tipos de migrantes, entre refugiados, solicitantes de asilo, migrantes econômicos, além de outros grupos de migrantes. Não raro, as distinções entre os diferentes grupos não são claras, sendo que solicitantes de refúgio são também pessoas que buscam

---

<sup>57</sup> Sobre as diferenças entre asilo e refúgio, ver quadro explicativo em ANNONI e VALDES (2013), p. 98.

oportunidades econômicas (DERDERIAM; SCHOCKAERT, 2009). Chama-se a atenção para complexidade desses fluxos, dos quais fazem parte crianças desacompanhadas e separadas e pessoas que acabam por se tornar alvo de tráfico de migrantes, uma vez que estão em fuga de seus países por motivos diversos, que incluem a pobreza e a exclusão social, e a busca por melhores condições de vida (MURILLO, 2008).

Em 1990, as Nações Unidas adotaram a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, mas que somente entrou em vigor em 2003, sendo que, até o momento, apenas 47 países<sup>58</sup> aderiram a ela. A Convenção consagra ainda o princípio da não discriminação em seu artigo 7º:

Artigo 7º: Os Estados Partes comprometem-se, em conformidade com os instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos, a respeitar e a garantir os direitos previstos na presente Convenção a todos os trabalhadores migrantes e membros da sua família que se encontrem no seu território e sujeitos à sua jurisdição, sem distinção alguma, independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião ou convicção, opinião política ou outra, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição econômica, patrimônio, estado civil, nascimento ou de qualquer outra situação (NAÇÕES UNIDAS, 2003).

Em 2003, a Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos – OEA, emitiu o parecer Consultivo 18/03, que faz menção à responsabilidade dos Estados com relação às obrigações na determinação de políticas migratórias à luz dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, lembrando que “ao ratificar ou aderir a um tratado internacional, os Estados manifestam seu compromisso de boa-fé de garantir e respeitar os direitos nele reconhecidos. Além disto, os Estados devem adequar seu direito interno ao Direito Internacional aplicável.” (BRASIL, 2014; SCHWINN; MORSCH, 2016).

Em apertada síntese, a Corte, por unanimidade, proferiu parecer no sentido de referendar o dever dos Estados no respeito e garantia aos direitos fundamentais, devendo para isso, adotar medidas que não restrinjam esses direitos; que o princípio da igualdade e não discriminação integra o Direito Internacional sendo aplicável a todos os Estados, independente de ter aderido a determinado tratado internacional; que o respeito aos direitos humanos pelos Estados independe do status migratório das pessoas, devendo ser garantido o devido processo legal; que os direitos humanos trabalhistas dos trabalhadores migrantes devem ser respeitados e

---

<sup>58</sup> O Brasil não ratificou a Convenção.

protegidos, independente da condição de regularidade desses indivíduos e “que os Estados não podem subordinar ou condicionar a observância do princípio da igualdade perante a lei e de não discriminação à consecução dos objetivos de suas políticas públicas, quaisquer que sejam estas, incluídas as de caráter migratório” (BRASIL, 2014; SCHWINN; MORSCH, 2016).

Os principais instrumentos de proteção<sup>59</sup>, internacionais, regionais e brasileiros, de acordo com o tipo de migração, estão compilados a seguir:

### Figura 5 – Legislação migratória de acordo com *status* migratório

<p><b>Refugiados e solicitantes de refúgio</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948;<sup>60</sup></li> <li>-Convenção de Genebra Relativa à Proteção de Pessoas Civis em Tempos de Guerra (1949);</li> <li>-Terceira Convenção de Genebra relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra (1949);</li> <li>-Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951;</li> <li>-Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967;</li> <li>-Convenções IV e V de Haia relativa aos Direitos e Deveres das Potências e Pessoas Neutras no caso da Guerra Terrestre de 1907;</li> <li>-Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos de 1966;</li> <li>-Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1984);</li> <li>-Convenção sobre os Direitos da</li> </ul>
--	---

<sup>59</sup> Cabe a ressalva de Annoni *et al* (2015) a compreensão do sistema de proteção dos direitos humanos “deve ser feita de forma holística, pois ele não é unificado. Ele é híbrido, composto por normas nacionais e internacionais, normas substantivas ou procedimentais, *hard law* ou *soft law*. Cada uma dessas normas, porém, busca responder a uma necessidade específica de proteção de um direito.” (p. 70).

<sup>60</sup> Se aplica a todos os migrantes, independente do *status* migratório.

Criança (1989);

-Declaração sobre a Eliminação da Violência contra Mulheres (1993);

-Manual de Procedimentos e Critérios para determinar o Estatuto de Refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967;

-Princípios Norteadores sobre o Refúgio Interno;

-Convenção Americana de Direitos Humanos;

-Convenção para Tratar dos Aspectos Específicos do Problema dos Refugiados na África (1969);

-Carta Africana sobre os Direitos e Bem Estar da Criança (1990);

-Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (Conselho da Europa, 1950);

-Declaração de Cartagena sobre os Refugiados (1984);

-Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994);

-Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher “Convenção de Belém do Pará” (1994);

-Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (2004);

-Convenção Interamericana contra

	<p>Todas as Formas de Discriminação e Intolerância (2013);</p> <p>-Lei 13.344/2016 – Tráfico de Pessoas;</p> <p>-Lei 9.474/1997- Estatuto dos Refugiados Brasil;</p>
<b>Apátridas</b>	<p>-Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954);</p> <p>-Convenção para reduzir os Casos de Apatridia (1961);</p> <p>Lei 13.445/2017 – Lei de Migração</p>
<b>Asilados</b>	<p>-Convenção sobre Asilo Diplomático;</p> <p>-Convenção sobre Asilo Territorial</p>
<b>Deslocados internos</b>	<p>Normativas de Direito Internacional e Direitos Humanos. Diretivas do Acnur e da Cruz Vermelha.</p>
<b>Migrantes (econômicos).</b>	<p>-Convenção sobre estrangeiros;</p> <p>Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990);</p> <p>-Lei 13.445/2017;</p> <p>-Decreto 9.199/2017 (Regulamenta a Lei de Migração);</p> <p>-Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;</p> <p>- Lei 13.344/2016 – Tráfico de Pessoas;</p> <p>-Normas internas de cada Estado</p>

Fonte: elaboração própria.

Além desse conjunto normativo, refugiados e migrantes podem ser protegidos por meio de outras fontes, como o costume internacional; os princípios gerais do direito; as decisões judiciais, a doutrina, a equidade e os atos unilaterais. (JUBILUT, 2007).

## **2.5 Paradigmas da mobilidade humana: entre direitos, segurança e mercado**

Na última década do século XX a formulação de políticas migratórias e de manejo da migração internacional, adotou um novo enfoque de segurança nacional, estreitamente vinculado com o controle e a militarização de fronteiras e construção de muros nas fronteiras internacionais, especialmente após o 11 de setembro de 2001. Essa tendência, que considera a porosidade das fronteiras e a migração não autorizada como ameaças à segurança nacional, tem resultado no estabelecimento de dispositivos físicos e humanos de contenção fronteiriça, apoiados por sofisticadas tecnologias. (ANGUIANO TÉLLEZ, 2010).

Em diferentes países de destino e trânsito migratório, as instâncias governamentais encarregadas de administrar e controlar as migrações internacionais se reestruturam e se organizam atendendo a essa orientação. Não somente a construção de muros, mas as políticas migratórias cada vez mais restritivas ao ingresso e mobilidade das pessoas através das fronteiras internacionais, têm afetado as condições dessa mobilidade e dos direitos humanos das pessoas migrantes. (ANGUIANO TÉLLEZ, 2010).

Apesar dos benefícios significativos da migração, alguns migrantes permanecem entre os membros mais vulneráveis da sociedade. Os migrantes geralmente são os primeiros a perder seus empregos no caso de uma recessão econômica. Alguns trabalham por menos remuneração, por mais horas e em condições piores do que os trabalhadores nativos. Embora a migração seja frequentemente uma experiência de capacitação, alguns migrantes enfrentam violações dos direitos humanos, abuso e discriminação. Migrantes, particularmente mulheres e crianças, podem ser vítimas de tráfico de seres humanos e das formas hediondas de exploração que isso acarreta. (UNITED NATIONS, 2017).

Ao tratar das perplexidades dos direitos do homem na obra *As Origens do Totalitarismo*, Hannah Arendt (1989, p. 335), alerta para a insistência dos Estados -

nações na homogeneidade étnica, que desperta desconfiança, discriminação e um ódio silencioso, já que a diferença não é algo que possa simplesmente ser alterado pelo homem: “O “estranho” é um símbolo assustador pelo fato da diferença em si, da individualidade em si, e evoca essa esfera onde o homem não pode atuar nem mudar e na qual tem, portanto, uma definida tendência a destruir.”

Se um negro numa comunidade branca é considerado nada mais do que um negro, perde, juntamente, com o seu direito à igualdade, aquela liberdade de ação especificamente humana: todas as suas ações são agora explicadas como conseqüências [sic] “necessárias” de certas qualidades do “negro”; ele passa a ser determinado exemplar de uma espécie animal, chamada homem. Coisa muito semelhante sucede aos que perderam todas as suas qualidades políticas distintas e se tornaram seres humanos e nada mais (ARENDDT, 1989, p. 335).

Cria-se assim uma “zona de exclusão” onde se identificam, e muitas vezes, se afirmam as diferenças, para justificar a não participação do outro, nos mesmos espaços. A situação acima, trazida por Arendt, mesmo a autora se referindo especificamente aos apátridas, pode ser estendida a todos os migrantes em diferentes partes do mundo: vítimas de preconceito por estarem em um lugar que não lhes pertence, são excluídos da vida política e social dos países aonde buscavam acolhimento.

A migração, ou o deslocar-se de um ponto a outro, exige do migrante muito mais do que o mero desejo de se mover: mesmo quando se trata de algo planejado, significa a adaptação à uma nova cultura, um idioma diferente, uma dinâmica de vida nova. A isto Hannah Arendt chamaria de *natalidade*, ou seja, a ação que provocou um novo começo, o início de algo novo. Assim, frisa a autora que, a *condição humana* representa tudo aquilo ao que o homem é condicionado, ou seja, todos os elementos com os quais ele entra em contato, se transformam em sua condição de existência (ARENDDT, 1999, p. 17).

O que aparentemente está em conflito com o desejo, ou a necessidade, dessa natalidade no contexto das migrações, é o respeito ou a aceitação da pluralidade, que “é a condição da ação humana pelo fato de sermos todos os mesmos, sem que ninguém seja exatamente igual a qualquer pessoa que tenha existido, exista ou venha a existir” (ARENDDT, 1999, p. 16). Trata-se de um pressuposto perigoso para os que não aceitam a igualdade como condição da relação entre homens ou entre povos, uma vez que pode levar a situações como as descritas anteriormente, com traços fortemente racistas e excludentes do outro, do diferente.

Wincker (2001, p. 119) observa que traços como a volta do racismo e da xenofobia como elementos centrais da unidade nacional europeia, a atenção às políticas para estrangeiros, “o ressurgimento dos campos de internamento para imigrantes e refugiados nas fronteiras e o surgimento em massa de pessoas que estão à margem da proteção dos direitos humanos”, são os mesmos trazidos por Hannah Arendt em sua análise sobre os regimes totalitários. É possível falar então em novas formas de segregação e agressão a estrangeiros, em um movimento que se espalha por vários países da União Europeia, inclusive naqueles com percentuais reduzidos de população imigrante.

Para Rodriguez (2014) alardear a discriminação contra os outros durante anos, instrumentalizar a imigração para desviar a atenção dos desmandos governamentais, tem sido a estratégia de vários governos europeus nestes últimos anos. Em 2012, o então ministro do interior da França, Manuel Valls, ordenou que os acampamentos de ciganos fossem desfeitos e que seus ocupantes fossem expulsos da França, sob a alegação de que “tem modos de vida extremamente diferentes” e que geravam “mendicância e delinquência”. Apesar das críticas recebidas, pouco depois Valls acreditava ter expulso cinco mil (5.000) ciganos do país e assegurava, sem pudor algum, que os índices de delinquência haviam caído graças a isso.

Na Alemanha e em outros países do norte europeu tem aumentado o racismo institucional contra a migração pobre do sul da Europa (ou seja, contra os próprios europeus). Bélgica e Suíça representam os precedentes mais duros em matéria migratória e tem se dedicado a defender o reforço da fortaleza europeia para excluir “os de fora”, para proibir sua entrada, criar um inimigo externo para culpar pelos males criados e impulsionados por um poder interno (RODRIGUEZ, 2014).

Na Espanha são criados centros de internação para estrangeiros, onde se prendem pessoas pelo simples fato de não ter documentos e são expulsas do país sem considerar seu direito de asilo, além de sofrerem maus tratos e ataques racistas. Tanto o poder político como os diferentes meios de comunicação tem contribuído para apoiar medidas semelhantes, com títulos e chamadas alarmistas e termos como “avalanche”, “perigo”, “invasão” ou “desestabilização”, quando não há maior desestabilização para as pessoas do que as medidas de austeridade aplicadas pelos diferentes governos (RODRIGUEZ, 2014).

Em seu relatório anual de junho, a Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI, na sigla em inglês) do Conselho da Europa destacou que o populismo nacionalista e o discurso de ódio xenófobo frequentemente

figuraram na política da região. Em um relatório de abril<sup>61</sup>, a Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA, na sigla em inglês) destacou que muitos crimes de ódio na UE permanecem não reportados e invisíveis, deixando as vítimas sem reparação, e fez apelo para que os Estados membros melhorem o acesso à justiça para as vítimas.(HUMAN RIGHTS WATCH, 2018).

Nos Estados Unidos, especialmente na última década, setores econômicos na área de controle migratório e segurança de fronteiras tiveram crescimento exponencial. Desde o 11 de setembro de 2001, os governos americanos investiram em grandes somas em novas tecnologias de segurança e vigilância, bem como na infraestrutura de detenção e deportação de migrantes, a partir do controle de fronteiras do sul do México. Sensores, câmeras de vídeo e outras tecnologias de informação avançadas para obter provas e armazenar informações sobre as pessoas que atravessam a fronteira, ao lado da expansão das prisões privadas e centros de detenção para imigrantes irregulares. Como parte dessa reformulação da política de migração e militarização da fronteira sul dos Estados Unidos, várias empresas e corporações norte americanas e internacionais especializadas em tecnologias militares e de segurança, bem como na área prisional, receberam altas remunerações dos governos americanos. Nesse cenário, é possível falar de um *Complexo Industrial da Imigração*. (PALACIOS, 2014).

Percebe-se aí uma relação entre migração e segurança: os imigrantes são tratados como uma ameaça à segurança dos países e não do ponto de vista do direito, como detentores de direitos<sup>62</sup>. Para Deisy Ventura (2014a) notadamente são três os paradigmas da migração: do direito, do mercado e da segurança. No primeiro caso, os migrantes são tidos como sujeitos de direitos, com garantias na esfera internacional, que gozam de proteção estatal e contam com o apoio da sociedade civil, como já demonstrado neste trabalho, pelo conjunto de normas e princípios que, em tese, protegem os migrantes.

No segundo caso, o mercado, o migrante aparece enquanto consumidor e mão de obra especializada: os países abrem as portas para o migrante que não representa uma ameaça, que possa consumir e trabalhar, uma vez que tem

---

<sup>61</sup> Ver Relatório sobre Direitos Fundamentais 2017- Pareceres da FRA. Disponível em: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2017-fundamental-rights-report-2017-opinions\\_pt.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-fundamental-rights-report-2017-opinions_pt.pdf)

<sup>62</sup> Sobre a relação migrações forçadas e segurança, ver MCADAM, Jane (org.). *Forced Migration, Human Rights and Security*. Portland: Hart Publishing, 2008. Ainda, sobre a criminalização das migrações no Brasil ver ZAGO, Ana L. *Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil*, 2016.

condições (financeiras e de qualificação) para tanto. Para aqueles que não têm essas condições, mas que procuram um país diferente do seu para trabalhar, em busca uma vida melhor, resta o subemprego<sup>63</sup>. É a transformação, na concepção arentiana, do *homo faber* em *animal laborans*, da liberdade de ação, à refém da necessidade de sua existência (ARENDDT, 1999, p. 157), o que pode ser considerado reflexo de

Uma sociedade que trata as pessoas como mercadorias ou apenas como consumidores, que é guiada pelo lucro, que fragmenta e destrói comunidades, que se apropria de bens comuns, que produz vulnerabilidade e insegurança sem valores comuns, se apresenta como uma sociedade infértil para o surgimento de algo tão visceral como a adesão de pessoas aos princípios de uma comunidade estável (GUERRA, 2012, p. 16).

Em relação ao terceiro paradigma, os migrantes são tratados como uma ameaça à segurança dos países receptores que fecham fronteiras, restringem seu direito de locomoção e impõe inclusive, legislações rigorosas para “controle” dessa população sendo que, não raro, migrantes são devolvidos aos seus países de origem<sup>64</sup>. Este é o entendimento de Canales (2013), para quem, na última década, tem se consolidado uma análise da migração internacional com um enfoque na segurança nacional dos países receptores. Não por acaso, neste período tem ganhado força as posições políticas conservadoras que defendem a criminalização dos migrantes indocumentados e que impulsionam várias políticas de controle migratório, incluindo a construção de muros para barrar a imigração, bem como políticas de deportação e retenção de migrantes, além da disseminação de centros de detenção e retenção desses grupos.

---

<sup>63</sup> No Brasil, segundo o Ministério do Trabalho, há uma estimativa de que existam cerca de 300 mil bolivianos, 70 mil paraguaios e 45 mil peruanos somente na região metropolitana do estado de São Paulo, a maioria sujeita à condições de trabalho análogas a de escravo. O Brasil é o único país do Mercosul que não ratificou a Convenção sobre a Proteção dos Trabalhadores Migrantes e Membros de sua Família.

<sup>64</sup> Contribuiu para isso a chamada “guerra ao terror”, termo cunhado pelos norte americanos após os ataques de 11 de setembro. Esta guerra ao terror acabou por se espalhar também para a Europa, que passou a ter controles mais rígidos sobre a entrada e saída de estrangeiros em seu território, adotando uma política de securitização das migrações. Uma das medidas foi a criação, em 2004 da *Frontex*, - Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, pelo Regulamento 2007/2004, com o objetivo de melhorar a gestão integrada das fronteiras externas da União Europeia, melhorar e eficácia na luta contra o terrorismo, a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos. Sobre o tema ver ainda: Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comum em matéria de imigração clandestina (COM(2001) 672) e Convenção de *Schengen* que contém as disposições gerais relativamente à entrada nos países da União Europeia para uma estada que não exceda três meses, as obrigações dos Estados-Membros no âmbito do controle, a responsabilidade dos transportadores e o Sistema de Informação *Schengen* (SIS) (UNIÃO EUROPEIA, online).

Como analisado no início deste trabalho, a globalização, fenômeno que alia avanços tecnológicos, fluidez de fronteiras, livre circulação de bens e capitais, tem sentido totalmente diverso na vida dos migrantes. Ao mesmo tempo em que milhares de pessoas se deslocam diariamente, se valendo de meios de transporte modernos e mídias digitais para comunicação, outros milhares se aventuram em travessias marítimas perigosas, são vitimadas pelo tráfico de seres humanos ou pelo controle fronteiriço dos Estados, que garantem a entrada livre de capitais (inclusive para barrar a imigração), mas não de pessoas. Fazem parte deste contingente, os chamados grupos vulneráveis, dos quais trata o próximo capítulo: as mulheres, que representam cerca de metade dos migrantes do mundo.

A partir dos elementos até aqui analisados, na esteira da luta por reconhecimento defendida por Axel Honneth enquanto uma força moral, capaz de promover “desenvolvimentos e progressos na realidade da vida social do ser humano” (HONNETH, 2003, p. 227; 1992, 228), é possível pensar na Teoria do Reconhecimento como uma teoria aplicável às migrações internacionais.

Honneth reconhece a dificuldade de defesa desta teoria em uma situação empírica de desrespeito, mas defende que a ideia de luta por reconhecimento esteja atrelada a interpretação crítica dos processos de evolução social. Como se trata de uma teoria fortemente atrelada à moral, esta deve ter uma interpretação ampla, que implica também em uma ampliação das relações de reconhecimento em um sentido pós tradicional, cujo conceito “tem de conter todos os pressupostos intersubjetivos que hoje precisam estar preenchidos para que os sujeitos se possam saber protegidos nas condições de sua autorrealização.” (HONNETH, 2003, p. 270; 1992, p. 275).

Assim, se para Honneth (2003; 1992) a moral deve ser defendida como uma forma de respeito universal para a proteção de uma vida boa, a luta por reconhecimento de migrantes e refugiados passa também pela defesa do respeito ao direito humano de migrar e aos direitos inerentes a essa população, da qual fazem parte diferentes grupos, como as mulheres, protagonistas do processo de feminização das migrações, ao mesmo tempo em que seus direitos – ou o desrespeito a eles – estão constantemente em evidência.

### 3 FEMINIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES: OS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES EM EVIDÊNCIA

*„Weder dem Vergangenen anheimfallen  
noch dem Zukünftigen.  
Es kommt darauf ein ganz gegenwärtig zu sein.“<sup>65</sup>  
Karl Jaspers*

Pensar as migrações hoje significa pensar também as mulheres, e como elas estão inseridas nesse processo. Não à toa, diferentes pesquisas tem abordado o tema das feminização das migrações, como um fenômeno quantitativo (mais mulheres migrando), e qualitativo (por diferentes razões).

Nesse percurso, essas mulheres se deparam com diferentes formas de violência, agravadas por sua condição migratória. As violências a que estão sujeitas mulheres no mundo inteiro, tendo em vista a manutenção de sociedades patriarcais, onde impera o poder da vontade masculina, são agravadas no contexto migratório, sobretudo se for contabilizada a interseccionalidade das discriminações. É neste sentido que se pode falar em desrespeito ao reconhecimento das mulheres em um contexto de feminização das migrações, pois, se no país de origem são vitimadas por uma cultura patriarcal que as impede, inclusive de acessar direitos e serem alvo da violência física e psicológica no âmbito de suas relações afetivas, a dimensão do amor é desrespeitada.

Por outro lado, ao serem alvo de violência e desrespeito ao longo da trajetória migratória, violência essa que se perpetua no país de destino, quando seu acesso a direitos é limitado, e são alvo de preconceito por sua condição de migrante/refugiada, as outras dimensões, do direito e da solidariedade, são violadas. A violação dessas três esferas de reconhecimento gera uma expectativa de luta por reconhecimento, tese central da Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth.

Se como advoga Hannah Arendt (1990) “já não podemos nos dar ao luxo de extrair aquilo que foi bom no passado e simplesmente chamá-lo de nossa herança, deixar de lado o mau e simplesmente considerá-lo um peso morto, que o tempo, por si mesmo, relegará ao esquecimento”, olhar para o futuro também não parece

---

<sup>65</sup> “Não almejar nem os que passaram nem os que virão. Importa ser de seu próprio tempo.”

promissor. É preciso olhar o presente e trabalhar com ele, inclusive para não repetir erros do passado.

Portanto, pensar em uma teoria migratória que desconsidera as mulheres, em um momento em que elas são praticamente metade da população migrante, requer pensar também ações e políticas que as contemplem, para que não se corra o risco de, como no passado, ignorar sua presença como atores e agentes do fenômeno migratório.

A condição das mulheres como migrantes, que muitas vezes são privadas de seu “lugar peculiar no mundo” pela necessidade de assimilação em uma nova cultura, deve então levar em conta não o seu papel de vítima do e no processo migratório, mas seu papel de agente, quando para além da proletarização, é possível observar um processo de emancipação das migrações femininas.

### **3.1 A desigualdade e a violência de gênero subjacentes à realidade das mulheres migrantes**

Os deslocamentos populacionais são uma característica do ser humano e hoje, 3% da população mundial é composta por migrantes internacionais, sendo que de cada dez desses migrantes, um é refugiado. Até o final de 2016, 65.6 milhões de pessoas eram deslocadas forçadas, número que chegou a 70,8 milhões em 2018. Diariamente, são 37 mil novos deslocamentos forçados, segundo dados do Relatório Tendências Globais do Alto Comissariado das Nações Unidas-ACNUR, publicado em 2019. É o maior número de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial. E, ao menos metade desse contingente é composto por mulheres e crianças. (UNHCR, 2019).

Aqui reside um dos motivos para o deslocamento de um número expressivo de pessoas: os conflitos armados que geram crises humanitárias sem precedentes. Mas, para além disso diferentes fatores, econômicos, políticos e sociais contribuem para a intensificação das migrações: a fome e a pobreza, desastres ambientais, epidemias, a globalização, o avanço das tecnologias de comunicação e transporte, entre outros, fazem com que, diariamente, pessoas saiam do seu lugar de origem, em direção a outros países. (COSTA; SCHWINN, 2018).

Ao lado do aumento das migrações internacionais, se verifica um acirramento nas restrições de circulação de pessoas entre Estados nacionais, bem como controles migratórios nos principais países de destino, baseados em marcos

normativos que não reconhecem a migração como um direito humano e assim, cerceiam as possibilidades de pessoas migrantes para inclusão plena nas sociedades de destino. Essa falta de reconhecimento de direitos faz com que a população migrante fique exposta a situações de discriminação, violência e exploração. (OIM, 2014).

Não raro, os fluxos migratórios, sobretudo quando provenientes do sul global, têm sido associados a delitos, narcotráfico e terrorismo, ao lado da percepção de que acarretam consequências sociais e econômicas negativas, fazendo com que sejam indesejados e estigmatizados. Essas percepções desconsideram que, além do aporte econômico, a presença de comunidades migrantes nas diferentes sociedades, pode enriquecê-las culturalmente e fazer delas espaços sociais plurais, inclusivos e de respeito à diversidade. (OIM, 2014).

Uma sociedade que concebe a migração como um problema e que adota políticas restritivas sobre ela, não só discrimina a população migrante e afeta sua qualidade de vida, como também se torna uma sociedade que impede – ou limita – seu próprio desenvolvimento. Dessa forma, adotar uma perspectiva de direitos humanos para as migrações, é uma ferramenta importante para identificar e abordar diferentes situações de discriminação e violência, a que estão expostas as pessoas migrantes ao longo do ciclo migratório. (OIM, 2014).

Especificamente em relação às mulheres, a condição de migrante pode acentuar sua vulnerabilidade<sup>66</sup> e exposição a situações de violência de gênero. A escassa rede de apoio social e familiar, um contexto cultural diferente ao próprio (onde elas já sofrem discriminações), somado a desigualdades que se sustentam em padrões de gênero, classe, raça, nacionalidade e língua, proporcionam uma maior precariedade de seus direitos e maiores dificuldades no acesso a serviços públicos de assistência e prevenção à violência de gênero (OIM, 2014).<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Sobre o processo de vitimização dos migrantes humanitários, ver crítica trazida por Ribeiro (2016), no trabalho intitulado “Articulações de gênero, práticas de controle migratório e produção da vítima humanitária na gestão do refúgio”, publicado na edição n. 2 do Cadernos OBMigra.

<sup>67</sup> Nesse sentido, importa frisar que as interseccionalidades discriminatórias afetam as mulheres, como marcadores sociais raça, gênero, classe social, origem nacional, entre outros. Como afirmam Rios e Silva (2015), “O estudo da interseccionalidade torna visíveis situações discriminatórias não percebidas, abrindo a possibilidade de visibilidade de indivíduos e de grupos até então ignorados, conduzindo a maiores chances de sucesso as políticas públicas contra a discriminação.” (p. 20). Este tema foi desenvolvido no texto intitulado “A discriminação múltipla sobre as mulheres migrantes” (COSTA; SCHWINN, 2018).

Conforme lembram ElHajji e Domingues (2018), ao tratar da “genealogia da exclusão”, lembram que

Eva, a figura mítica que funda a origem da humanidade bíblica e a ordem moral e social que lhe é associada, pode ser considerada como a primeira mulher migrante/refugiada; na medida em que ela foi, segundo a tradição judaico-cristã, expulsa junto com Adão do Jardim do Éden depois de terem tido a “ousadia” de contrariar a ordem divina e provar a fruta da tentação e do conhecimento. Como era de se esperar do imaginário patriarcal daquela época, região e cultura que concebeu tal figura, a culpa toda foi jogada sobre a mulher, o feminino e o que eles representam aos olhos do patriarcado. A sentença do deus masculino não foi nada menos do que “sofrerás muito por causa de teus filhos e ficarás debaixo da autoridade do marido” – inaugurando um dos mais importantes pilares daquilo que se tornará a civilização ocidental tal como a conhecemos hoje.(p. 195/196).

Os estereótipos de gênero são motivadores de discriminação sobre as mulheres, uma vez que “gênero” se trata de uma construção social, cultural, baseado naquilo que a sociedade espera em relação aos papéis atribuídos a mulheres e homens. Haug (2007) observa que as relações de gênero regulam as formações sociais e são fundamentais para questionamentos acerca das relações de dominação e exploração, na divisão do trabalho, na política, religião, moral e sexualidade, entre outras dimensões, ao passo em que ultrapassam cada um desses sentidos. A autora defende “que todas as práticas na sociedade estão determinadas por relações de gênero –tem um subtexto de gênero– são, por isso, colocadas em chave de dominação e que, portanto, devemos incluí-las em qualquer análise e compreensão da sociedade.”<sup>68</sup> (p. 354).

Studart (1987) recorre à história e afirma que a grande desvantagem das mulheres em relação aos homens iniciou com a saída do homem para a caça, quando ele lutou, cresceu e criou, fazendo com que seu desenvolvimento mental fosse assegurado. Enquanto isso, a mulher de deixou ficar na caverna, cozinhando, procriando e esperando a volta do caçador.

Com o passar do tempo, essa prática de confinar meninas ao ambiente doméstico, brincando de comidinha, enquanto os meninos ficam soltos, livres para

---

<sup>68</sup> Mainhofer (2016) observa que a tese de gênero enquanto construção social parece hoje, uma obviedade. No entendimento da autora, quando se insere na discussão sobre gênero abordagens como “masculinidade”, “feminilidade”, “orientações sexuais” ou “corpo sexualizado”, o horizonte para outros questionamentos é ampliado e “todos os aspectos de sociedade passam a ser vistos como momentos possíveis de construção e organização de gênero, como elementos que antecedem e constituem os arranjos de gênero.” (p. 876). Gênero torna-se então um “fazendo gênero.”

explorar o mundo, passou a ser algo natural, na medida em que à elas é esperada a preparação para a vida no lar, para o cuidado da casa, do marido e dos filhos (mesmo que lhe seja garantido o “direito” de trabalhar fora). Mesmo as jovens que se sobressaem na escola e acessam a universidade, é esperado que busquem carreiras consideradas femininas (e que, portanto, não exigem muito esforço mental), ou então que a universidade seja o lugar onde possam conhecer um “bom partido”. (STUDART, 1987).

Chimamanda Adichie (2015) ilustra essa situação com uma experiência pessoal, ocorrida na escola quando criança: a professora disse à turma que aquele que tirasse a nota mais alta na prova seria o monitor da classe, algo de grande importância, já que cabia ao monitor a tarefa de anotar o nome dos colegas bagunceiros e circular livremente pela sala de aula com uma vara, que não poderia ser usada, mas impunha certo respeito. Chimamanda efetivamente tirou a nota mais alta na prova, mas, para sua surpresa, a professora informou que o monitor seria um menino. Para ela, era óbvio que quem deveria assumir o posto de monitor era um menino, mesmo tendo obtido a segunda nota mais alta.

Se repetimos uma coisa várias vezes, ela se torna normal. Se vemos uma coisa com frequência, ela se torna normal. Se só os meninos são escolhidos como monitores da classe, então em algum momento nós todos vamos achar, mesmo que inconscientemente, que só um menino pode ser o monitor da classe. Se só os homens ocupam cargos de chefia nas empresas, começamos a achar “normal” que esses cargos de chefia só sejam ocupados por homens. (ADICHIE, 2015, p. 15/16 ).

Moreno (1999) entende que a discriminação contra mulheres inicia muito cedo, desde o nascimento ou até anteriormente. Deste modo, quando as crianças, meninas e meninos, chegam à escola, já internalizaram a maioria dos padrões de conduta discriminatória. E seguem modelos de comportamento e de conduta pré-estabelecidos. Entende-se por modelos de conduta, as “diretrizes que guiam o comportamento dos indivíduos, suas atitudes e sua maneira de julgar os fatos e os acontecimentos que os rodeiam” (p. 29), enquanto modelos de comportamento “atuam como organizadores inconscientes da ação, e é esta característica de inconsciência que os torna mais dificilmente modificáveis”. (p. 30).

No campo educacional, mantém-se a estrutura de dominação sobre a mulher: “As mulheres têm sido educadas para se comportar conforme os mitos a seu respeito, e para se adaptar às estruturas econômicas e sociais dos novos tempos, sem perturbar a situação do homem como dominador, da natureza e da sociedade”.

(ALBORNOZ, 2008, p. 21). Em relação a sua participação social através do trabalho, nas zonas rurais, as mulheres continuam sendo consideradas inferiores aos homens, uma vez que fisicamente estão menos aptas ao trabalho braçal, cuja exigência é a força muscular. Daí a “generalização de que a mulher não é apta para qualquer trabalho fora do lar.”<sup>69</sup> (p. 22).

Já no meio urbano, onde se efetiva um acelerado processo de industrialização, a situação das mulheres se altera: como não é mais necessária a força física para o trabalho mecanizado da indústria moderna, elas passam a ser integradas no trabalho produtivo. Em meio a crises econômicas e sociais, as mulheres deixam suas casas para acessar o mercado de trabalho e contribuir com a manutenção da família. Mas, para os homens trata-se apenas de um fenômeno econômico: “A mulher vai trabalhar para ter mais, mas não para ser mais através de seu trabalho”. (ALBORNOZ, 2008).

Belloso Martín e Gorczevski (2018) entendem que as mulheres são alvo de uma discriminação histórica que provoca sua exclusão da titularidade de direitos, cujas consequências são as desigualdades sociais, políticas, econômicas e jurídicas exemplificadas pela falta de oportunidades iguais aos homens para acesso ao mercado de trabalho e em relação aos salários; menor índice de alfabetização; o direito ao voto feminino, que é uma conquista recente, a participação políticas das mulheres e a ocupação de postos de comando, com remuneração inferior.

Estas formas de discriminação incidem ou sofrem a incidência de diferentes vertentes, como os direitos humanos, a igualdade, a discriminação, o feminismo, o patriarcalismo, a subordinação e a diferença, as questões de gênero e sexo, por exemplo. Isso faz com que posições que distorcem uma abordagem de acordo com a justiça e os direitos humanos sejam encorajadas. Uma bipolarização da realidade humana é alcançada de modo especificamente masculino e outro feminino, dando origem a um contexto em que o papel masculino geralmente domina. (BELLOSO MARTÍN; GORCZEVSKI, 2018).

---

<sup>69</sup> Albornoz (2008) reconhece que na sociedade rural, e nos pequenos núcleos burgueses, que conservam a mentalidade patriarcal, as mulheres tem suas compensações: “Ela é a rainha do lar, a zeladora da honra e da economia familiar, e a família é realmente o núcleo, a célula viva do corpo social. A sociedade se organiza em torno de uma constelação de famílias ampliadas, e é antes uma comunidade natural em que predominam os vínculos de parentesco e de propriedade: vínculos de sangue e vínculos da terra. Não só a mulher, também o homem e a comunidade toda se conservam muito ligados à natureza. A mulher então não é uma marginal. Ela participa – ainda que na medida de um papel de menor de idade, tutelada – da vida daquele mundo social [...] (p. 23-24).

Atualmente, embora as mulheres tenham alcançado a igualdade formal, o desafio é passar de uma igualdade de direito para uma igualdade de fato, isto é, uma real igualdade material. Para tanto, várias medidas foram adotadas, tais como ações de discriminação positiva, legislação penal e processual sobre prevenção e controle da violência doméstica e contra a exploração por razões sexuais. (BELLOSO MARTÍN; GORCZEVSKI, 2018).

Adichie (2015) lembra que mulheres e homens são diferentes em vários aspectos: física, hormonal e biologicamente. Tanto mulheres, quanto homens são inteligentes, inovadores, mas a as ideias de gênero deixam a desejar. Mesmo sendo mais da metade da população mundial, mulheres são minoria nos cargos de poder e prestígio; e são constantemente compelidas a se preocupar mais com o que os homens pensam a seu respeito, do que com a satisfação e realização pessoal. (p. 20-27).

Nessa esteira, as mulheres enfrentam estereótipos de gênero, que pesam sobre sua condição de migrante, uma vez que sempre foram tidas como agentes passivos dos processos migratórios, e não enquanto atores sociais. Ou seja, a ideia de que são dependentes, com ênfase em seu papel de esposa e mãe. (MORALES, 2007). O que contribui para o que se chama de *gender gap*, mais precisamente a distância existente entre homens e mulheres no campo educacional, político e econômico, a divisão sexual do trabalho e o acesso a serviços públicos, que se mantêm em contextos de migração. (SHOUTEN, 2011).

Morales (2007) afirma ainda que analisar a migração feminina desde a perspectiva de gênero significa reconhecer que as diferenças entre homens e mulheres não correspondem a uma explicação biológica, mas a uma construção mental da sociedade e as relações de poder estabelecidas (MORALES, 2007,p. 25/26). Nesse sentido, mulheres migrantes também sofrem violência simbólica, uma vez que, segundo Bourdieu (1989),

Os sistemas simbólicos cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre a outra (violência simbólica) [...] para a domesticação dos dominados. As diferentes classes e frações de classes estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para imporem a definição do mundo social mais conforme aos seus interesses [...] (p. 11).

Na esteira do pensamento de Judith Butler, Cyfer (2013) afirma que a construção do masculino e do feminino é performática, ou seja, é a reprodução de

um padrão comportamental que individualiza os gêneros. A recompensa para a adoção desses modelos de masculinidade e feminilidade é o reconhecimento social.<sup>70</sup>

Petrozziello (2013) assevera que o gênero afeta todos os aspectos da experiência migratória, tanto de mulheres, como de homens, tendo influência sobre as motivações para as migrações, a decisão de quem migra, as redes sociais acessadas para fazê-lo, as experiências de integração e inserção laboral nos países de destino e as relações nos países de origem. Existem, portanto, diferentes aspectos ou instâncias dos processos migratórios onde é possível verificar o impacto dos padrões e relações sociais de gênero, como por exemplo, nas motivações migratórias: as construções de gênero condicionam as decisões migratórias e as estratégias que homens e mulheres assumem em torno da organização dos deslocamentos, que podem ser observados e se inter-relacionam em diferentes níveis, conforme Rosas (2015):

1. **Nível macroestrutural:** inclui as condições econômicas dos países de origem e destino e as construções socioculturais de gênero dominantes em cada contexto. A economia dos países de origem e destino impactam de forma diferente mulheres e homens: a localização geográfica desses países, o modelo de acumulação, o estágio de desenvolvimento, o papel do Estado e o alcance das políticas sociais, as formas de propriedade da terra, a configuração do mercado de trabalho (segmentação e discriminação salarial e ocupacional), entre outros. Por outro lado, a migração de muitas mulheres tem a ver com a privação de direitos e oportunidades. Em relação a construções sócio-culturais de gênero, esta tem grande importância em relação as redes sociais da família e amigos. Nos locais de origem, as mulheres dessas redes ocupam um lugar central em relação às tarefas relativas aos cuidados, porque são as responsáveis pelo cuidado de seus pais, filhos / as ou de outros membros da família e eles ficam em casa quando ela migra. Tais fatores podem então ser divididos em três principais áreas: relações e hierarquias de gênero; *status* e papéis e características estruturais do país de origem. (OIM, 2014; BOYD, GRIECO, 2003).

---

<sup>70</sup> Mainhofer (2016) afirma que “a compreensão discursiva de gênero como “ato performático” segundo Judith Butler (1991), permanece dominante tanto no debate alemão sobre gênero, quanto no anglo-americano.”(p. 875).

**2-Nível familiar:** nesse âmbito, existem uma série de oportunidades e restrições de caráter moral, que atuam sobre a mobilidade feminina e masculina; são situações que permitem ou trazem obstáculos para a migração de mulheres e homens, condicionadas pelas diferenças geracionais e de acordo com o momento de trajetória de vida da família. (ROSAS, 2015). Algumas mulheres migram como consequência de decisões familiares, onde elas são as “escolhidas” por dar prioridade ao interesse familiar em detrimento do interesse próprio; em consequência trabalharão mais, aceitando inclusive, piores condições de vida e enviarão mais dinheiro para a família em seu país de origem. Isso é reflexo de uma concepção que idealiza a mulher como a mais apta a se sacrificar pelo bem da família do que o homem, dentro daquilo que se espera como obrigação ou vocação feminina. (OIM, 2014).

**3- Nível individual:** refere-se à posição de mulheres e homens com base em estratificadores sociais: além do sexo, existem outros fatores que condicionam as decisões e estratégias migratórias. Entre eles estão a idade, o lugar de nascimento, se de origem rural ou urbana, a situação conjugal, o papel e a posição dentro da própria família, o fato de ter ou não filhos e a quantidade, a situação socioeconômica, a condição étnica ou racial e a qualificação e experiência de trabalho anterior à migração (ROSAS, 2015).

Alguns estudos têm documentado a existência de motivações para a migração de mulheres e homens que reproduzem estereótipos de gênero: por exemplo, para o caso dos homens, os motivos que normalmente causam a decisão de migração estão relacionados com a necessidade de conseguir um emprego e cumprir seu papel de provedor econômico e apoio familiar. Para as mulheres, algumas motivações são impactadas por sua posição nos sistemas de gênero: escapar de contextos culturais ou familiares opressivos (como a violência doméstica, o controle sobre as mulheres jovens, a pressão pelo casamento, a discriminação sobre as mulheres lésbicas); a expectativa por melhores casamentos ou emprego como trabalhadoras domésticas e de cuidados com pessoas idosas nos lugares de destino, entre outros. (OIM, 2014).

Por outro lado, nas sociedades receptoras, discriminação por raça, local de nascimento e gênero, são importantes e influenciam a incorporação de mulheres e homens migrantes ao mercado de trabalho. As mulheres podem ter experiências diferentes das dos homens porque são frequentemente segregadas em ocupações

"femininas" tradicionais, como o trabalho doméstico, o cuidado das crianças ou a fabricação de roupas. Mesmo trabalhadores imigrantes altamente qualificados podem ter experiências diferentes com base em seu gênero. As hierarquias de gênero que afetam as mulheres em geral também prejudicam as mulheres imigrantes em particular, influenciando as oportunidades e o ambiente de trabalho e os salários em relação aos colegas do sexo masculino.(BOYD; GRIECO, 2003).

Como visto no primeiro capítulo, metade dos 258 milhões de migrantes no mundo são mulheres. No entanto, existem diferenças regionais consideráveis, com as mulheres representando 52% dos migrantes nas regiões mais desenvolvidas em comparação com 43% nas regiões menos desenvolvidas. Para a Comissão das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento – CNPD, “de todos os obstáculos para a conquista e o exercício dos direitos humanos, inclusive os direitos reprodutivos, poucos provaram ser tão difíceis de superar quanto os baseados em gênero.” Sendo assim, entre os fatores que estimulam as migrações de mulheres estão, além de fatores econômicos, a busca por uma sociedade mais aberta, a fuga de maus casamentos e de todas as formas de discriminação e violência de gênero e limitadores culturais. (UNFPA, 2019).

Enquanto a expressão de gênero varia através de contextos, em virtualmente todas as sociedades, gênero foi definido de maneiras que subordinam as mulheres aos homens, imbuindo as definições de masculinidade e feminilidade de diferentes níveis de poder e autoridade social, forçando a conformidade com estereótipos de gênero e restringindo a liberdade de todos. No cômputo geral, essas diferenças têm resultado em uma incapacitação sistemática das mulheres, cuja autonomia e a capacidade de tomar livremente decisões por si mesmas encontram-se limitadas em quase todos os aspectos da vida. (UNFPA, 2019).

Insegurança e deslocamento aumentam vulnerabilidades ao estupro, exploração e aquisição do HIV, incluindo entre as mulheres, meninas adolescentes e meninos, pessoas com deficiência e indivíduos identificando-se como lésbica, gay, bissexual, transgênero ou intersexo. (UNFPA, 2019).

O Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, intitulado *Inicial Assessment Report: Protection, Risks and Responses for Women and Girls in the European Refugee Crisis*<sup>71</sup> aponta que na perigosa jornada percorrida por refugiados e migrantes frequentemente enfrentam altos níveis de

---

<sup>71</sup> Relatório inicial de Avaliação: Proteção e Riscos para mulheres e meninas, refugiados e migrantes na crise europeia de refugiados (tradução livre), Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/operations/569f8f419/initial-assessment-report-protection-risks-women-girls-european-refugee.html>

violência, extorsão e exploração ao longo do caminho, incluindo múltiplas formas de perseguição e violência sexual e generalizada de gênero. Mulheres solteiras viajando sozinhas ou com crianças, mulheres grávidas e lactantes, meninas adolescentes, crianças desacompanhadas, recém-casados - às vezes com filhos recém-nascidos - pessoas com deficiência, e homens e mulheres idosos estão entre aqueles que são particularmente em risco e exigem uma resposta de proteção coordenada e eficaz. (UNHCR, 2015).

No mundo globalizado cada vez mais excludente de diferentes grupos sociais (entre estes as mulheres), a solidariedade não parece estar entre os princípios adotados pelas nações, sobretudo as receptoras de migrantes. Para Buckel (2014) imigrantes, que são certamente sujeitos de direitos humanos, muitas vezes não podem invocá-los porque são forçados a agir fora da lei. Eles dependem da solidariedade de ativistas políticos e intelectuais legais, que lhes permitem atuar como sujeitos de direito em processos judiciais, com respeito a normas e padrões de direito dos refugiados. Como lembra Castro (2008, p. 10), “A migração tem relação com o empobrecimento de determinadas classes sociais e a ampliação das desigualdades entre nações [...]”, o que, para as mulheres significa, muitas vezes, deixar suas famílias para trás e buscar novas oportunidades em outro continente.

Apesar das inúmeras dificuldades encontradas ao longo do caminho, a mudança, apesar de lenta, é possível. E como assevera Chimamanda Adichie (2015, p. 48): “A cultura não faz as pessoas. As pessoas fazem a cultura. Se uma humanidade inteira de mulheres não faz parte da nossa cultura, então temos que mudar nossa cultura”.

### **3.2 As mulheres no contexto das migrações internacionais: feminização, proletarização e emancipação das migrações femininas**

É fato que o número de mulheres migrantes tem aumentado, e as causas não são únicas. Se no século XIX o que fazia a mulher migrar era a família, ou seja, o homem era o protagonista da migração levando consigo mulher e filhos, hoje as causas da migração feminina são diversas. Em países economicamente mais ricos, a reunião familiar alcança maiores índices, ao lado de condições sócio-culturais que incentivam a migração feminina que buscando emancipação. Por outro lado, a demanda por trabalhadoras domésticas e trabalhos de cuidado (babás, cuidadoras

de idosos, etc) nesses países favorece a migração de mulheres cujos projetos migratórios são individuais. (MARINUCCI; MILESI, 2005).

Uma das características das novas migrações internacionais é a maior parte ocupada pelas mulheres. Atualmente, as migrações femininas são migrações ativas. As mulheres estão participando do projeto de migração e agora estão determinadas a conquistar sua autonomia usando precisamente a migração como trampolim.<sup>72</sup> (Krzeslo, 2007, p. 121).

Lisboa (2006), argumenta que estudos feministas têm apontado para o que se pode chamar de “*feminização das migrações*”, resultado, sobretudo, do processo de feminização da pobreza, já que, segundo as Nações Unidas, 70% dos pobres do mundo são mulheres, o que seguramente tem desencadeado fluxos migratórios internos (nacionais) e externos (internacionais), onde as mulheres migram em busca de melhores condições de vida para si e seus familiares. Deste processo costumam ser apontados os seguintes fenômenos: “o aumento quantitativo do número de mulheres migrantes, a mudança do perfil e a maior visibilidade do universo feminino no âmbito migratório.” (MILESI; MARINUCCI, 2005, p. 56).

Já em 2005, em seu relatório anual, o Fundo de População das Nações Unidas informava que o número de mulheres migrantes excedia o dos homens em três dos cinco continentes (com exceção da Ásia e da África). Mas, para diferenciar entre a migração passada e a presente, não é suficiente notar que as mulheres são tão numerosas, às vezes mais numerosas que os homens, entre aquelas que iniciaram um projeto de migração. Além disso, para revelar a especificidade da experiência feminina de migração, necessário realizar um trabalho de correção do olhar que permitisse introduzir a dimensão de gênero na análise da experiência migratória. (Krzeslo, 2007).

Portanto, as mudanças no papel das mulheres em muitas sociedades, sua inserção no mercado de trabalho, o avanço no processo de emancipação e, acima de tudo, o crescente número de migrantes femininos, tornam cada vez mais questionável a superação da redução das mulheres como agentes passivos do ato migratório. Além disso, é possível observar, que a migração das mulheres em seus elementos constitutivos pode ter diferenças profundas em suas características

---

<sup>72</sup> Tradução livre de: “L'une des caractéristiques des nouvelles migrations internationales est la part majeure qu'y occupent les femmes. Actuellement, les migrations féminines sont des migrations actives. Les femmes participent au projet migratoire et sont désormais décidées à conquérir leur autonomie en se servant précisément de la migration comme tremplin.”

relacionadas aos homens. Assim, análises e avaliações genéricas e neutras ligadas ao tema gênero (insensível ao gênero) não são mais possíveis. (MARINUCCI, 2007).

Nesta linha, o Fundo de população das Nações Unidas elenca cinco motivos pelos quais a migração pode ser considerada uma questão feminista. São eles:

1. **Quase metade dos migrantes são mulheres e meninas, e cada vez mais mulheres migram sozinhas ou como chefes de família:** parte do deslocamento de milhões de pessoas no mundo se deve a conflitos armados, fazendo com que atualmente o mundo se encontre frente a um número recorde de deslocados forçados, dos quais ao menos a metade são mulheres e meninas. Elas são também um número considerável dos migrantes econômicos, sendo a grande maioria de todos os trabalhadores nacionais.<sup>73</sup> Por outro lado, cada vez mais mulheres migram em razão de seu papel como chefes de família, tendência que pode ser uma oportunidade para sua independência econômica e empoderamento, mas também pode levar à exploração e vulnerabilidade.<sup>74</sup>
2. **As migrantes enfrentam sérios riscos, como a exploração sexual o tráfico de seres humanos e a violência:** a vulnerabilidade à exploração e ao abuso é uma condição inerente à condição de todos os migrantes, porém, as mulheres e meninas estão especialmente em risco, uma vez que representam 72% de todas as vítimas do tráfico de pessoas.<sup>75</sup> Da mesma forma, enfrentam vulnerabilidades adicionais quando se deslocam em razão de conflitos ou desastres naturais. O caos e a ruptura dos sistemas de proteção significam impunidade para os infratores.<sup>76</sup> A falta de refúgio, a superpopulação nos acampamentos e a

<sup>73</sup> Relatório da Organização Internacional do Trabalho sobre trabalho doméstico, de junho de 2015, informa que, no mundo, 83% dos trabalhadores domésticos nacionais eram mulheres, ao mesmo tempo em que metade dos então 215 milhões de migrantes eram mulheres. Íntegra do relatório em: [http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS\\_384860/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_384860/lang--en/index.htm)

<sup>74</sup> Ver Resolução 2013/1 da Comissão para População e Desenvolvimento das Nações Unidas: *New trends in migration: demographic aspects*. Disponível em: [https://www.un.org/en/development/desa/population/pdf/commission/2013/documents/CPD46\\_Resolution\\_2013\\_1.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/pdf/commission/2013/documents/CPD46_Resolution_2013_1.pdf)

<sup>75</sup> Ver Relatório *Global Report on trafficking in persons 2018* do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC). Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>

<sup>76</sup> De acordo com o Fundo das Nações Unidas para População (UNFPA), a violência de gênero é um problema global de saúde e direitos humanos que põe a vida em perigo e viola o Direito Humanitário Internacional e os princípios de igualdade de gênero. Também é uma ameaça à paz duradoura e é uma afronta a nossa humanidade comum. Os Estados membros das Nações Unidas reconhecem que durante as crises aumenta o risco da violência de gênero, sobretudo para mulheres e adolescentes, e propõe um conjunto de medidas para colocar fim à violência de gênero em emergências. Ver relatório: *Estándares mínimos para la prevención y respuesta a la violencia de género en situaciones de emergencia*. Disponível em: <https://www.unfpa.org/es/featured-publication/est%C3%A1ndares-m%C3%ADnimos-prevencion-y-respuesta>

iluminação precária em sanitários públicos<sup>77</sup>, aumentam o risco de violência de gênero, incluso a violência sexual. A extrema vulnerabilidade econômica das famílias coloca em risco o bem estar de meninas e mulheres, como no caso do casamento infantil.<sup>78</sup> Em todos estes casos, a maioria das mulheres e meninas migrantes não possuem recursos, redes de apoio ou conhecimentos para buscar ajuda.

- 3. A dupla discriminação que pesa sobre as migrantes pelo fato de serem mulheres e migrantes:** em muitos países o sentimento anti imigração tem aumentado, sobretudo quando há uma migração em grande escala, fazendo da racismo e da xenofobia um componente adicional às vulnerabilidades já existentes. Os meios de comunicação não poupam a divulgação de imagens negativas dos migrantes e refugiados, ao passo que os benefícios trazidos, como as contribuições econômicas, não recebem manchetes.<sup>79</sup> Nesse cenário, mulheres e meninas podem sofrer duplamente, por sua condição de migrantes e por seu gênero, na forma de discriminação e maus tratos, inclusive assédio sexual no local de trabalho, ao buscar alojamento, ao utilizar o transporte público e acessar o sistema educacional e os serviços sanitários.<sup>80</sup>
- 4. As mulheres não param de engravidar quando migram:** uma quantidade significativa das migrantes pode estar, ou ficar grávidas. Enquanto viajam, ou durante o caos do deslocamento as mulheres podem perder o acesso a assistência à saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar<sup>81</sup>,

<sup>77</sup> Sobre o tema ver notícia “*Solar lanterns light perilous path to shared toilets in Myanmar refugee camps*”, disponível em: <https://www.unfpa.org/news/solar-lanterns-light-perilous-path-shared-toilets-myanmar-refugee-camps>

<sup>78</sup> O Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA) considera o casamento infantil como uma violação aos direitos humanos. De acordo com o Fundo, mesmo havendo leis que proíbem a prática, ela continua generalizada: em todo mundo, uma em cada cinco meninas é casada ou vive em união estável antes dos 18 anos; nos países menos desenvolvidos esse número dobra: 40% das meninas são casadas antes dos 18 anos e 12% das meninas são casadas antes dos 15 anos. Um estudo de 2012 denominado *Marrying to Young*, concluiu que existia um aumento da prática entre os refugiados sírios mais vulneráveis. Disponível em: <https://www.unfpa.org/end-child-marriage>

<sup>79</sup> Nesse sentido ver TRIANDAFYLLIDOU, Anna. *Media Convergence on Migration: promoting a balance reporting*. In: UOM. International Organization for Migration. Migration Research Leaders’ Syndicate. Ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration. Disponível em: [https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration\\_research\\_leaders\\_syndicate.pdf#page=183](https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf#page=183)

<sup>80</sup> Ver Informe E/CN.9/2018/3 da Comissão de População e Desenvolvimento das Nações Unidas.

<sup>81</sup> O UNFPA considera o acesso ao planejamento familiar seguro e voluntário como um direito humano. O planejamento familiar é fundamental para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, e é um fator chave para redução da pobreza. De acordo com o Fundo, cerca de 214 milhões de mulheres que querem utilizar métodos de planejamento familiar seguros e eficazes não podem fazê-lo por falta de acesso à informação, de serviços ou apoio de seus parceiros ou comunidades. Isso põe em risco suas possibilidades de construir um futuro melhor para si mesmas,

serviços de pré natal e assistência para um parto seguro. A falta destes serviços pode levar a ser fatal na medida em que é considerada uma das principais causas de morte, doença e incapacidade entre mulheres e meninas deslocadas por idade fértil.<sup>82</sup> Ainda assim, a migração pode ser a melhor opção para uma mulher grávida em uma situação de crise, especialmente de insegurança em relação aos sistemas de saúde colapsados que ameaçam sua vida.

**5. As mulheres e meninas migrantes tem maior probabilidade de enfrentar problemas de saúde, tanto durante o deslocamento, como em seu destino:**

mulheres migrantes tem dificuldade de acesso à saúde, em especial à saúde sexual e reprodutiva, incluindo também os riscos durante a trajetória até seu local de destino. As migrantes enfrentam riscos significativamente maiores de sofrer lesões e morte materna do que as nacionais, bem como riscos maiores de infecção por HIV, traumas e violência.<sup>83</sup> Parte significativa das migrantes acaba em cidades onde possivelmente irão enfrentar obstáculos para assistência à saúde sexual e reprodutiva, incluída a questão de custos, superpopulação, problemas de transporte e lugares inseguros.<sup>84</sup>

De acordo com a Onu Mulheres (UN WOMEN, 2015), as mulheres que experimentam múltiplas e inter-relacionadas formas de discriminação necessitam conhecer e exigir seus direitos, algo que acontece com maior frequência quando elas se reúnem para debater seus problemas e atuam coletivamente para buscar soluções<sup>85</sup>.

O potencial para avançar até a igualdade substantiva<sup>86</sup> é maior quando as reivindicações dos grupos organizados de mulheres encontram receptividade entre

---

para suas famílias e comunidades. Disponível em: <https://www.unfpa.org/es/planificaci%C3%B3n-familiar>

<sup>82</sup> Nesse sentido ver: BEEK, Kristen *et al.* A review of factors affecting the transfer of sexual and reproductive health training into practice in low and lower-middle income country humanitarian settings. In: PMC. US National Library of Medicine/National Institutes of Health. 2017. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5580288/>. DOI: 10.1186/s13031-017-0118-9

<sup>83</sup> Ver Informe E/CN.9/2018/3 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

<sup>84</sup> Relatório da Agência para Direitos Fundamentais da União Europeia mostra que o investimento em saúde da população migrante, em especial saúde reprodutiva e planejamento familiar e pré natal, traz maiores benefícios, não somente para os atendidos, mas relativamente aos custos econômicos. Íntegra do relatório em: <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/cost-exclusion-healthcare-case-migrants-irregular-situation>

<sup>85</sup> Em São Paulo, a Equipe de Base Warmis – Convergência de Culturas, grupo de mulheres voluntárias, busca transformar a realidade e melhorar as condições nas quais vivem as mulheres migrantes, promovendo atividades comunitárias.

<sup>86</sup> A Onu Mulheres descreve a igualdade substantiva como a forma com que leis e políticas agem de forma real sobre a vida de meninas e mulheres. Nessa perspectiva, a conquista de igualdade substantiva requer ação em três áreas inter-relacionadas: a correção da desvantagem

quem detém o poder, assim como quando existem mecanismos, como processos públicos de consulta e petição ou comissões parlamentares que permitam às mulheres articular de maneira legítima suas exigências em matéria de políticas. (UN WOMEN, 2015).

A capacidade dos Estados para promover a igualdade substantiva para as mulheres varia segundo seu tamanho e seu nível de desenvolvimento. Os tratados de direitos humanos deixam claro que os Estados devem cumprir determinadas obrigações de forma imediata, como a não discriminação e a igualdade de acesso a direitos, assim como garantir níveis mínimos de direitos. Os Estados também devem assegurar a realização de direitos de forma progressiva ao longo do tempo e permanecer alertas para que não se deteriore. Porém, neste quadro, os países dispõem de certa margem para definir seus próprios caminhos e adotar decisões normativas, adaptadas a seus contextos particulares, que lhes permitam alcançar a igualdade substantiva para as mulheres. (UN WOMEN, 2015).

Para alcançar a igualdade substantiva a partir de ações estatais, podem ser definidas um conjunto de prioridades para a intervenção pública, a saber: criação de mais e melhores empregos para as mulheres; redução da segregação ocupacional e das disparidades salariais de gênero; reconhecimento, redução e redistribuição do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado; fortalecimento da segurança dos rendimentos das mulheres ao longo de todo seu ciclo vital; intervenção em serviços sociais com perspectiva de gênero; maximização dos recursos destinados a igualdade substantiva; auxílio às organizações de mulheres para exigirem seus direitos e influenciar a agenda pública em todos os níveis; criação de um entorno mundial favorável a realização dos direitos das mulheres; utilização das normas de direitos humanos para desenhar as políticas e angariar mudanças e, finalmente, obter evidência empírica que permita avaliar os avanços no âmbito dos direitos econômicos e sociais das mulheres. (UN WOMEN, 2015).

Sendo assim, se a feminização das migrações trata dos aspectos quantitativos e qualitativos do processo migratório das mulheres, ou seja, não somente mais mulheres migram, mas as causas são diversas, desde sistemas de opressão nos locais de origem, as dificuldades sofridas por elas durante os

---

socioeconômica das mulheres; abordando estereótipos, estigma e violência; e fortalecimento da agência, voz e participação das mulheres. A ação pública coordenada em todas essas três dimensões tem o potencial de desencadear transformações duradouras em estruturas e instituições que limitam o gozo dos direitos das mulheres. (UN Women, 2015).

deslocamentos e a forma de acolhida e integração nos locais de destino. Esse processo está intimamente ligado com o que se pode chamar de proletarização das migrações femininas, uma vez que se a globalização gera deslocamentos populacionais significativos, mulheres são incentivadas a migrar em busca de oportunidades prometidas em outros lugares.

Em muitos casos, mulheres migrantes ocupam os postos de trabalho mais precários, sem proteção social, nos serviços domésticos e de cuidados. Ao mesmo tempo, a partir do momento que coexistem políticas públicas para melhoria da condição de vida dessas mulheres, ao lado de sistemas legislativos incluídos, visando alcançar uma igualdade substantiva, é possível falar de um processo de emancipação das migrações femininas.

### **3.3 A necessária incorporação do tema gênero na teoria das migrações internacionais**

Tradicionalmente, as teorias das migrações enfatizam as causas da migração internacional em detrimento de questões de quem migra, muitas vezes falhando em abordar adequadamente as experiências de migração específicas de gênero. Sem bases teóricas claras, torna-se difícil explicar, por exemplo, as condições em que as mulheres migram, ou a predominância de mulheres em determinados fluxos de trabalho e não em outras. Além disso, a teoria tradicional falha em nos ajudar a entender as circunstâncias que encorajam as mulheres a se tornarem migrantes transnacionais, a entrar em canais de tráfico, ou a buscar o reassentamento de refugiados. Responder a essas perguntas e a outras perguntas mais sensíveis ao gênero requer mostrar como um processo de movimento aparentemente neutro em relação ao gênero é, de fato, altamente específico de gênero e pode resultar em resultados diferenciais para homens e mulheres. (BOYD; GRIECO, 2003; MIRANDA; HORTA, 2014).

De fato, se faz necessário que a pesquisa feminista questione o trabalho dos especialistas em migração, cujo objetivo principal tem o destino dos "trabalhadores imigrantes", significando que somente aqueles que vieram trazer sua força são dignos de uma história, trabalhando no país de acolhimento. Levando em conta a dimensão de gênero, é possível medir as transformações do mundo que estão surgindo nos novos movimentos migratórios, em particular o crescente lugar das mulheres e as questões relacionadas a elas nas sociedades atuais. Em particular,

permite o reconhecimento e a análise da especificidade das trajetórias, a distribuição de responsabilidades e ônus, e também a dinâmica da diferenciação de estratégias entre homens e mulheres em relação às sociedades de acolhimento. (Krzyszlo, 2007).

Para Boyd e Grieco (2003), a pergunta "Como o gênero pode ser incorporado à nossa compreensão da migração?" permanece parcialmente respondida por uma variedade de razões. Por exemplo, compreender a migração e construir teorias úteis deve levar em consideração muitos tipos diferentes de migração, incluindo migração temporária, permanente, ilegal, trabalhista e induzida por conflitos. Desenvolver uma teoria de migração de gênero tem sido difícil porque as disciplinas de antropologia, sociologia, ciência política, economia, demografia, direito e história tendem a se concentrar apenas em alguns tipos de migração e enfatizam diferentes explicações.

O duplo argumento de que o gênero é parte integrante do processo de migração e que as teorias da migração devem incorporá-lo tem influenciado diferentes áreas da pesquisa sobre migração. Os críticos observam que os fatores econômicos não têm um impacto neutro quanto ao gênero. No nível macro, o desenvolvimento econômico nacional pode afetar os papéis econômicos de homens e mulheres de diferentes maneiras, estimulando ou retardando a migração internacional de mulheres versus homens. (BOYD; GRIECO, 2003).

Da mesma forma, a demanda por trabalho nos países receptores também pode ser específica de gênero, como visto na migração de trabalhadoras domésticas para a América do Norte, Oriente Médio e Europa. Enfatizar a necessidade de incorporar o gênero também influencia a teoria da rede. As primeiras pesquisas que focalizaram a importância das redes para estimular e sustentar a migração de uma área para outra tenderam a enfatizar as redes de homens. Pesquisas mais recentes mostram que as mulheres têm suas próprias redes com outras mulheres e as utilizam para migrar e se estabelecer em um novo país.<sup>87</sup> (BOYD; GRIECO, 2003).

---

<sup>87</sup>A Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana –REHMU, na edição número 32 de 2009, dedicado ao tema das redes migratórias, em seu editorial afirma que: "Na perspectiva dos direitos humanos das pessoas em mobilidade só a possibilidade de construir, manter e recorrer a redes de migrantes por parte de quem se encontra, por alguma razão, longe de sua terra, atribui relevância estratégica fundamental ao tema. Estas significam uma pista, mesmo que nem sempre percorrível, para a superação e a chance de gestão das consequências dos grandes eixos opressores contra os quais se deparam as pessoas que vivem a mobilidade humana contemporânea quais a criminalização, o enrijecimento das políticas e das leis e a vitimização pelos processos desintegradores da crise econômica mundial."

As novas modalidades migratórias demandam, no cenário da globalização, a necessidade de reavaliação dos paradigmas para o conhecimento e o entendimento das migrações internacionais no mundo, e a incorporação de novas dimensões explicativas torna-se imprescindível, assim como a própria definição do fenômeno migratório deve ser revista.

É imprescindível que se considerem, hoje, o contexto de luta e os compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e da efetivação dos direitos humanos dos migrantes, mas é também necessário que se discutam quais os grupos sociais contemplados nas políticas oficiais ancoradas em direitos humanos; é preciso reconhecer, nesse contexto, que os movimentos migratórios internacionais representam a contradição entre os interesses de grupos dominantes na globalização e os Estados nacionais, com a tradicional óptica de sua soberania; há que tomar em conta as tensões entre os níveis de ação internacional, nacional e local. Enfim, há que considerar que os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária intrinsecamente relacionada à reestruturação econômico-produtiva em escala global. (PATARRA, 2006, p. 7-8).

Nessa linha, não somente a teoria das migrações, mas o Direito Internacional dos Direitos dos Refugiados deve adotar uma perspectiva feminista, de acordo com Carmem Miguel Juan (2014), a definição de pessoa refugiada prevista na Convenção de 1951, considera unicamente como refugiado, quem é perseguido pelos motivos previstos: perseguição por raça, religião, grupo social, nacionalidade ou opinião política. Não está prevista especificamente a possibilidade de solicitação de refúgio por motivos de perseguição em razão do gênero.

Por outro lado, as mulheres experimentam maiores obstáculos que os homens para serem reconhecidas como refugiadas, devido ao fato de não reconhecerem suas experiências de perseguição. (MIGUEL JUAN, 2014). Nessa medida, Randall (2002) sugere que existe um dilema, entre aumentar *versus* reinterpretar as categorias existentes. Não existe unanimidade quanto à resolução deste dilema. Os que defendem a inserção de uma categoria específica, ou seja gênero, na Convenção de 1951, argumentam que somente com a definição de refugiada seria possível englobar o dano sofrido especificamente por mulheres, reconhecendo esse dano como uma forma de perseguição, uma vez que em muitos casos, a perseguição por motivo de gênero não é reconhecida como um dos motivos previstos na Convenção. (KENNADY, 1998).

Nessa mesma linha de argumentação, Stevens (1993) sustenta que reconhecer o gênero dentro da categoria do refúgio é um imperativo moral e político,

---

e que ao não nomear do que são vítimas as mulheres como perseguição em razão do gênero, existe o risco de uma invisibilização das vítimas. Miguel Juan (2014) observa que para alguns dos partidários da ideia de incluir perseguição por motivo de gênero na Convenção de 1951 em pé de igualdade com os outros cinco motivos, entendem que quem detém o poder, teme que a separação entre perseguição por motivos de gênero e atos de violência pessoal possa fazer com que qualquer ato de violência privada contra mulheres, possa ser servir de motivo para um pedido de refúgio.

Para os que sustentam que a perseguição por razão de gênero deve ser aplicada de forma interpretativa, dentro dos motivos previstos na Convenção de 1951, entendem que é possível reconhecer as mulheres enquanto grupo social, ou então como perseguição política. (SANTOLAYA MACHETTI, 2000; 2011, HATHAWAY, 1991; MUSALO, 2005; KENNADY, 1998). Para o Acnur, em suas *Diretrizes sobre Proteção Internacional*,

Ainda que não se faça menção específica ao gênero na definição de refugiado, é amplamente reconhecido que o gênero pode influenciar, ou determinar, o tipo de perseguição ou violência sofrida e as razões para esse tratamento. Logo, a definição de refugiado, interpretada de maneira adequada, abrange solicitações baseadas no gênero. Dessa maneira, não é necessário adicionar mais uma causa na definição da Convenção de 1951. (ACNUR, 2002, p. 3).

Desta forma, reconhecer gênero como um motivo a mais não desfaz a necessidade de expandir a interpretação das categorias existentes no atual marco jurídico (RANDALL, 2002), já que devido a discriminação interseccional de que as mulheres são vítimas (CRENSHAW, 1991), elas poderão ser perseguidas de maneira simultânea, por diferentes motivos.

Alguns teóricos da migração entendem que as mulheres migrantes, apesar de terem participado intensamente dos fluxos em muitas décadas atrás, ainda são invisíveis às abordagens analíticas. A palavra “invisibilidade” pode ser entendida como a ausência ou uso limitado, no passado, de um enfoque de gênero considerando uma melhor compreensão do fenômeno migratório. As mulheres, nessa perspectiva, eram invisíveis, especialmente em relação à particularidade de sua experiência migratória. (MARINUCCI, 2007).

As teorias mais recentes das redes migratórias, mesmo priorizando o papel dos grupos sociais estratégicos, raramente consideraram as estratificações e os conflitos de gênero presentes no interior dessas redes, ilusoriamente interpretados

como espaços onde as decisões são tomadas de forma simétrica e participativa. (MARINUCCI, 2007).

Mesmo quando há a preocupação de aprofundar o tema de gênero por meio de critérios sensíveis ao gênero, as informações e pesquisas disponíveis tem reflexo limitado nos meios de comunicação e na área política. Ainda há uma interferência insignificante na elaboração de políticas públicas, por isso não há uma visibilidade mais forte da migração feminina. (MARINUCCI, 2007).

Como já trazido por outros autores, Boyd e Grieco (2003) entendem que as convenções internacionais que influenciam as políticas de imigração também podem ser de gênero. Isso pode ser visto na Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, que define quem é um refugiado. Críticos acusam que essa definição favorece o reconhecimento de homens como refugiados porque as formas de perseguição vivenciadas por mulheres em ambientes privados são menos prováveis de serem reconhecidas como motivo de perseguição.

Anker e Lufkin (2003) observam que as barreiras à elegibilidade das mulheres para o *status* de refugiado não estão nas categorias legais do regime de refugiados *per se*, mas na interpretação incompleta e de gênero do direito dos refugiados e na dificuldade de reconhecer e responder ao que autoras chamam de "genderização" da política e do relacionamento das mulheres com o Estado. Simplesmente acrescentar gênero ou sexo aos atuais campos enumerados de perseguição - raça, religião, nacionalidade, opinião política e grupo social - pelo regime de refugiados não resolveria esse problema, nem trataria de casos onde o dano era elemento de "perseguição" exclusivo, ou tenha afetado desproporcionalmente as mulheres.

Patrick (2004) ilustra essa situação ao trazer dois exemplos em que o governo americano negou refúgio a duas mulheres salvadorenhas, lembrando ainda que existem uma série de casos em que pedidos de refúgio de mulheres foram negados porque o dano foi definido como pessoal, não persecutório. Olimpia Lazo-Majano, foi repetidamente estuprada, abusada e ameaçada de morte por um sargento dos militares salvadorenhas, se tentasse escapar. Seu marido, que havia fugido de El Salvador, era membro das forças paramilitares, um fato referenciado pelo sargento durante seu abuso, chamando tanto a vítima quanto o marido de "subversivos". A opinião da maioria que negou seu asilo nos Estados Unidos, no entanto, afirmou que "tais ações estritamente pessoais não constituem perseguição dentro do significado da Lei". Um comentário posterior do tribunal de apelação (que acabou por aprovar

sua reivindicação) foi ainda mais longe ao negar a possibilidade de que o comportamento do agressor pudesse ser qualquer coisa que não fosse um estuprador comum: "o registro aqui mostra uma mulher salvadorenha... foi abusada e dominada por um indivíduo puramente por razões sexuais e claramente egocêntricas." Em um caso semelhante, outra mulher salvadorenha teve pedido de asilo negado nos Estados Unidos por um tribunal que, nas palavras do estudioso de refugiados Heaven Crawley, "descobriu" que "os motivos do perseguidor para estuprá-la eram diferentes da motivação política por trás da tortura e execução de seus familiares homens, que ela havia sido forçada a testemunhar."

Ambos os casos, e muitos outros como eles, refletem uma profunda relutância por parte de muitas autoridades de imigração e outras autoridades do Estado em ver a violência contra as mulheres na mesma perspectiva de outros comportamentos persecutórios. Os pedidos de asilo relacionados com o gênero também são negados, porque a violência contra as mulheres tem sido frequentemente vista como uma norma social nos países de origem e, portanto, como crime pessoal. Como resultado, é considerada uma categoria muito ampla para resultar em perseguição. A violência que acontece com as mulheres porque elas são mulheres não é vista ou legislada da mesma maneira que, por exemplo, a violência que ocorre com as minorias étnicas devido ao status de minoria. (PATRICK, 2004).

Desta forma, como referencia Patarra (2006) a compreensão dos processos sociais associados ao fluxo de pessoas entre países, regiões e continentes dependem do reconhecimento de que, no âmbito da migração internacional, estão envolvidas diferentes fenômenos, com diversos grupos sociais e implicações. É necessário, portanto, enfrentar o desafio de materializar, de forma teórica e conceitual, as diferentes e complexas interconexões de instâncias sociais, econômicas, culturais, legais e institucionais, entre outras, que envolvem os movimentos de pessoas que atravessam as fronteiras dos estados-nação.

As teorias formulam mecanismos que operam em níveis bastante amplos e diversos de análise, que resultam em diferentes implicações para a formulação de políticas; de outra maneira, existe a necessidade, na formulação de teorias que guiem as interpretações empíricas dos fenômenos, de levar em conta tanto os grandes processos de transformação atual quanto as motivações e processos de decisão no nível individual e familiar. (PATARRA, 2006).

Assim, conforme Patarra (2006), necessário ter em mente, que as diferentes abordagens representam diferentes perspectivas, diferentes hierarquias, diferentes dimensões, que dificilmente podem ser misturadas na reconstrução dos fenômenos. Além disso, essas abordagens são incorporadas diferencialmente nos relatos que professam novas políticas e ações para a coexistência conflitiva e tensa, no mundo em globalização, de sua necessidade inerente e contraditória de operar com fluxos contínuos e crescentes de grupos sociais em deslocamento, especialmente aqueles que são deslocados dos pobres para os países ricos.

Portanto, a inserção do tema gênero e suas implicações relativamente à condição das mulheres migrantes e refugiadas, tanto nas teorias migratórias, quanto na legislação, em especial a que diz respeito ao Direito Internacional dos Refugiados, é de extrema importância para a reconstrução dos direitos humanos violados dessas mulheres.

### **3.4 A (re)construção dos direitos humanos das mulheres migrantes**

Como visto, não raro, os países de destino abordam a migração como um problema de segurança nacional, sendo que, especialmente nos últimos anos, tem sido promulgadas uma série de leis para gestão e controle da imigração, passando por cima, inclusive, das normas internacionais que classificam a migração como um direito humano. Assim, se evidencia, em tempos de globalização do capitalismo, que a migração humana, mais que um direito, é um privilégio submetido ao acesso a recursos econômicos, sujeito a critérios de discriminação por razões de raça, nacionalidade, sexo, classe social e idade. (ORTEGA, 2015).

Segundo o ACNUR, as mulheres e crianças representam, ao menos, metade das pessoas deslocadas no mundo, encontrando-se em situação de vulnerabilidade, longe de suas origens, sem a proteção de seu governo, afastadas da família. Na longa jornada em busca de segurança, sofrem com a indiferença oficial, a perseguição e, não raro, com abusos sexuais e a conseqüente estigmatização por sua condição de mulher e migrante. Os conflitos armados tem sido causa frequente para o grande deslocamento de pessoas, e, para as mulheres, estas situações

representam um risco muito maior, uma vez que em muitos casos o estupro tem sido usado como arma de guerra.<sup>88</sup>

De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a População - UNFPA, em 2006, as mulheres representavam quase a metade do contingente mundial de migrantes internacionais, cerca de 95 milhões, número que aumentou para mais de 120 milhões em 2018.<sup>89</sup> Mesmo diante deste número expressivo, e, em que pese a contribuição destas mulheres para redução da pobreza em seus países de origem, uma vez que são significativas as remessas de dinheiro para as famílias, a preocupação da comunidade internacional com a migração internacional feminina é recente, assim como a formulação de políticas públicas que reconheçam as particularidades, riscos e dificuldades que as mulheres enfrentam quando se aventuram rumo a outro país. (UNFPA, 2007).

É possível constatar que os estudos sobre migrações têm concentrado poucas análises na migração feminina, colocando as mulheres em posição de dependência dos homens, tornando-as invisíveis. As diferentes teorias sobre migrações, tanto liberais quanto marxistas, tem se detido no debate sobre as causas dos deslocamentos como sendo de ordem econômica ou política, vinculando-os a “oportunidades de emprego para homens – provedores de família – no modelo capitalista de desenvolvimento, ou reduzem o migrante ao proletário.” (LISBOA, 2006, p. 152).

Por sua vez, o número de mulheres que migram, sozinhas ou acompanhadas de seus familiares, tem aumentado significativamente nas estatísticas nacionais e internacionais, dado o caráter multidimensional dos papéis atribuídos à mulher na família, incluindo sua maior responsabilidade em relação aos filhos, ao sustento da família e o seu deslocamento em função de casamentos (LISBOA, 2006, p. 152).

Relatório da Anistia Internacional 2016/2017, informa que em diferentes países do continente africano, “mulheres e meninas foram, com frequência, submetidas a discriminação, marginalização e abuso, em grande parte devido a tradições e normas culturais, além da discriminação institucionalizada por leis injustas.” Além disso, foram vítimas frequentes de estupros e outras formas de violência em países com grandes números de refugiados.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> Sobre o tema “Violência Sexual em Conflito”, ver [https://nacoesunidas.org/?post\\_type=post&s=%22Viol%C3%Aancia+Sexual+em+Conflito%22](https://nacoesunidas.org/?post_type=post&s=%22Viol%C3%Aancia+Sexual+em+Conflito%22)

<sup>89</sup> Ver Figura 2, no capítulo 1 deste trabalho.

<sup>90</sup> De acordo com o mesmo relatório, em Serra Leoa, meninas grávidas são impedidas de frequentar a escola; apesar de o Parlamento ter aprovado projeto para realização de abortos em determinados

Relativamente ao cenário nas Américas, o mesmo relatório apontou que “a violência de gênero, amplamente difundida, continuou sendo um dos fracassos mais retumbantes dos governos nas Américas.” Na região, diariamente 12 mulheres e meninas são vítimas de feminicídio, sendo que a maioria dos casos fica impune. Nos Estados Unidos, os números apontam que uma em cada cinco mulheres é vítima de abuso sexual durante o período universitário, mas somente um em cada dez casos é informado às autoridades. Na região, violações aos direitos sexuais e reprodutivos tem impacto direto na saúde de mulheres e meninas. (ANISTIA INTERNACIONAL, 2017).

No Oriente Médio e norte da África, “foi negado às mulheres e meninas o status de igualdade com os homens, na lei e na prática”: violência sexual, assassinatos em nome da honra, restrição à liberdade de circulação, acesso ao mercado de trabalho e educação superior e inclusive ao direito de dirigir (caso da Arábia Saudita). Além disso, mantem-se leis que restringem direitos das mulheres no casamento, divórcio, guarda dos filhos e herança, e que permitem estupro marital e casamento forçado, inclusive livrando o estupro de penalização caso se case com a vítima. (ANISTIA INTERNACIONAL, 2017). Todas essas violações faz com que as mulheres, quando possível, procurem mais segurança e liberdade em sociedades mais abertas, e quando acontecem em sociedades consideradas socialmente avançadas, provoca movimentos contrários a essas violências.

Em termos gerais, diferentes variáveis podem interferir nesses fluxos migratórios femininos: as demandas do mercado de trabalho, as leis imigratórias, a formação de redes migratórias, as migrações forçadas e, inclusive, as estruturas de gênero e características culturais tanto nos países de chegada, quanto naqueles de saída. De forma mais concreta, a reunificação familiar, a crescente demanda do mercado de trabalho doméstico, além da busca por emancipação de estruturas patriarcais podem representar variáveis importantes na configuração dos fluxos femininos (MILESI; MARINUCCI, 2015, p. 58).

Nesse percurso, são justamente meninas e mulheres as que mais sofrem abusos aos seus direitos humanos: violência sexual, tráfico de mulheres, escravidão em locais de trabalho, impossibilidade de contato com a família, são alguns deles. Sofrem, sobretudo, com a dupla face da vitimização: ser mulher e ser migrante. Nesse viés, os sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos tem se mostrado insuficientes.

---

casos, devido às altas taxas de mortalidade materna no país, o Presidente se recusou a aprovar o projeto; o país também se recusa a adotar as recomendações das Nações Unidas sobre o fim a mutilação genital feminina. (ANISTIA INTERNACIONAL, 2017).

Para Sidney Guerra (2012), existem princípios importantes que podem contribuir para reduzir as complexas relações de desigualdade e individualismo, características da modernidade, como a solidariedade: “o valor ético-jurídico fundamental da solidariedade constitui *conditio sine qua non* para a inadiável realização dos direitos humanos básicos, para a justa e adequada valorização da condição igual em dignidade e direitos de cada humano”. Mas em tempo de globalização econômica, quando o Estado deixa de garantir o bem estar de seus nacionais, o estrangeiro, o “estranho”, passa a ser visto como uma ameaça, fazendo que discursos xenofóbicos se sobressaíam sobre princípios de solidariedade.

Boyd e Grieco (2003) lembram que nos anos 1960, e início dos anos 1970, a expressão "migrantes e suas famílias" era um código para "migrantes masculinos e suas esposas e filhos". O movimento de mulheres, no entanto, com sua ênfase na situação das mulheres, fez com que alguns questionassem a quase invisibilidade das mulheres como migrantes, sua presumida passividade no processo de migração e seu lugar assumido no lar.

As pesquisas surgidas desde então, ao adotar o fator gênero como uma variável, não questionaram os modelos subjacentes utilizados para explicar por que as pessoas se mudaram, onde foram e como se integraram. Em vez disso, as diferenças entre homens e mulheres foram observadas e, em seguida, explicadas como reflexos de diferentes papéis sexuais. Nos modelos econômicos neoclássicos e nos modelos demográficos *push-pull*<sup>91</sup> das décadas de 1970 e 1980, por exemplo, a migração era vista como o resultado de decisões individuais. Pensava-se que as responsabilidades das mulheres como esposas e mães (e o papel dos homens como o “padeiro da família”) influenciavam as decisões das mulheres. Acreditava-se que essas responsabilidades de gênero explicassem por que as mulheres eram menos propensas do que os homens a participarem nas decisões de migração ou na força de trabalho do país anfitrião quando se uniam a seus maridos (BOYD; GRIECO, 2003).

Boyd e Grieco (2013) referem que no atual momento, existem muitos fatores que moldam a decisão de migrar e tornar a migração mais ou menos possível para as mulheres. Incluem fatores sistêmicos e macro, como o estado da economia

---

<sup>91</sup> Modelo de repulsão-atração, muito utilizado nas teorias sobre migrações internacionais: existe um movimento de repulsão de migrantes no momento de retração econômica em determinado país, que faz com que um grande contingente de pessoas seja atraído para países economicamente atrativos (CARASSOU, 2006).

nacional, e fatores individuais ou micro, como estágios específicos de gênero no ciclo de vida, como visto anteriormente. Então, como referido, as causas das migrações femininas se constituem de múltiplos fatores, se não tem sempre o mesmo peso, em alguns casos se apresentam de maneira inter-relacionada como a reunificação familiar, a busca por trabalho, refúgio, asilo, melhores condições econômicas e profissionais, maior independência familiar e ainda, a fuga da violência doméstica. (SHOUTEN, 2011).

Em razão da distância de suas origens e referências (local de nascimento, moradia, família); da indiferença oficial, com pouca ou nenhuma proteção governamental; dos abusos (sobretudo sexuais) e da estigmatização em razão da condição de mulher e migrante, são diferentes as dimensões da violência e desigualdades sofridas pelas mulheres, que tem influência direta sobre o processo de adaptação a uma nova realidade.

A *violência cultural*, que se expressa na opressão sofrida dentro do próprio núcleo familiar, o que faz com que as mulheres busquem refúgio em outro país, onde sofrem com dificuldades de adaptação, integração e vivência cotidiana. Faz parte deste contexto também a questão religiosa, de âmbito íntimo e pessoal, muito forte na vida da maioria das mulheres refugiadas, que pode provocar um choque cultural por motivos religiosos: “Há um *gap* cultural que, por vezes, dificulta a prática cultural.”<sup>92</sup> (MARINUCCI, 2014, p. 26).

A *violência social*, que inclui a manutenção da pobreza; a dificuldade de acesso a serviços públicos; a situação, muitas vezes precária, de moradia; a garantia de direitos e o acesso às políticas públicas. O acesso a esses serviços, além da dificuldade natural pela condição de “estrangeira”, é também prejudicado pela barreira da língua. A violência psicológica, que inicia com a opressão e perseguição sofrida no país de origem em razão do gênero; o duplo grau de vitimização na condição de mulher e migrante, o que aumenta o grau de vulnerabilidade (medo, isolamento, dificuldades de integração, estigmatização social).

A *violência sexual*, talvez a mais perversa de todas, com o uso do estupro como arma de guerra; a exploração sexual e o tráfico a mulheres e meninas para

---

<sup>92</sup> Mesmo reconhecendo este *gap* cultural em relação à religião, o autor chega à conclusão de que mesmo ante às dificuldades culturais, as mulheres acabam reforçando sua fé, participando ativamente de suas denominações religiosas (MARINUCCI, 2014, p. 27).

fins sexuais; o assédio no local de trabalho. Nos campos de refugiados, mulheres e crianças são alvos de agressões físicas e de investidas sexuais e, tendo que conviver em um espaço restrito, com um enorme contingente de pessoas sem ocupação, que passaram por diversos traumas, se tornam alvo da violência latente (HINRICHS, 2015). É o momento em que todas as violências se encontram:

O que facilita ainda mais as investidas é o fato de essas mulheres e crianças não disporem de uma rede de contatos sociais, não dominarem o idioma do país, nem saberem onde procurar ajuda. Os agressores podem ser parceiros violentos, companheiros de abrigo invasivos, vigilantes em posse das chaves-mestras, ou colaboradores voluntários que se aproximam de crianças emocionalmente carentes e cometem abuso sexual (HINRICHS, 2015 ).

Observa-se então que a violência sobre as mulheres é uma das mais graves violações de Direitos Humanos, pois manifesta-se em diversos contextos: na família, na comunidade, nas instituições estatais, em situações de conflito e pós - conflito armado. Em todo o mundo, as mulheres são vítimas de violência de várias ordens, simplesmente por serem mulheres e, nesse contexto, uma em cada três mulheres serão vítimas de violência ao longo de suas vidas.

O gênero está profundamente enraizado na determinação de quem se move, como esses movimentos acontecem e o futuro resultante das mulheres e das famílias migrantes. Se a teoria da migração internacional incorporar o gênero apropriadamente e efetivamente, ela deve levar em conta os fatores sutis, bem como os óbvios que se unem para criar experiências diferentes ao longo do espectro da migração. Uma definição e compreensão mais aprofundadas destas forças e resultados irá aumentar muito o fundamento teórico da migração internacional em geral e as experiências individuais das mulheres migrantes em todo o mundo. (BOYD; GRIECO, 2003).

Uma questão importante a ser analisada é que, apesar de um sistema internacional de proteção, da ratificação de diversos tratados pelos diferentes países, os efeitos produzidos ao longo de décadas de vigência destes instrumentos “ainda não foram suficientes para eliminar a discriminação e garantir a igualdade de gênero.” (ARAÚJO, 2013, p. 312). Igualdade esta entendida como a não subordinação e o respeito às diferenças de minorias e o combate às discriminações (FRASER, 2001; 2002), por um lado, e por outro, a igualdade de oportunidades e partilha de responsabilidades por mulheres e homens. (SAFFIOTI, 1987).

Trata-se então de reconstruir os direitos humanos das mulheres migrantes, uma vez que no caminho pela sobrevivência, onde se encontram diferentes tipos de violência, necessário lembrar, como reproduz Hannah Arendt (2013, p. 8)

Perdemos nossos lares, o que significa a familiaridade da vida cotidiana. Perdemos nossas ocupações, o que significa a confiança de que temos alguma utilidade no mundo. Perdemos nossa língua, o que significa a naturalidade das reações, a simplicidade dos gestos, a expressão dos sentimentos.

Essa situação remete ao que Lafer (1979) chama de “desconcerto diante do mundo no qual o ser se vê jogado”, levando a um processo cada vez maior de exclusão, uma vez que, como visto anteriormente, o Estado trata migrantes e refugiados como “problema de polícia”, o que leva a desigualdade perante a lei e ausência estatal na garantia de direitos fundamentais dessa população.

Lafer (1979) lembra ainda que para Hannah Arendt, os direitos humanos são fruto da ação, que se perfectibiliza pelo direito à vida pública. Como já se observou até aqui, diante das limitações impostas pela condição de ser mulher e ser migrante ou refugiada, e ante as restrições impostas pela própria lei, necessária uma revisão, no âmbito interno e internacional, do que são os direitos humanos para Hannah Arendt: o direito a ter direitos.

Carmem Miguel Juan (2014) defende a existência de direitos e garantias específicos para as mulheres, pois as julga necessárias para o alcance da igualdade e dos direitos que impedem a discriminação e a desigualdade. Para tanto, necessário partir de igualdade formal, do reconhecimento da diferença<sup>93</sup>, questionar a dicotomia público/privado<sup>94</sup> e adoção de um paradigma masculino. Mas também, importante reconhecer o papel do direito na criação da exclusão.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Neste ponto, Carmem Miguel Juan (2014) assevera que não somente as diferenças sexuais, mas a classe, raça, situação sócio econômica, a religião, etc, são determinantes das relações de poder entre homens e mulheres.

<sup>94</sup> Um dos principais conceitos jurídicos que configuram o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados e que dificulta o reconhecimento das violações dos direitos humanos das mulheres e seu reconhecimento como refugiadas ou como beneficiárias de proteção subsidiária, segundo Carmem Miguel Juan (2014), é a dicotomia público/privado. Assevera a autora que muitas das violações dos direitos humanos das mulheres acontecem no âmbito privado e não por um agente estatal, o que dificulta sua caracterização como uma violação aos direitos humanos por parte do Estado. Sobre as dicotomia público/privado, ver Hannah Arendt (2014), capítulo 4: “Os domínios público e privado”.

<sup>95</sup> Nesse sentido, interessante a posição de Denise Jardim, em seu livro intitulado “Imigrantes ou refugiados: tecnologias de controle e as fronteiras”, no capítulo “As lógicas jurídico-administrativas e os usos da identificação”, onde a autora pretende examinar as situações de regularidade e irregularidade que atravessam o campo de estudos das migrações.

Em muitos casos o direito regula o masculino no sentido de que, em determinada situação humana, a experiência ou os interesses regulados, refletidos, reconhecidos e protegidos pelo direito, coincidem no que seria a experiência masculina dessa situação, e este fato pode significar uma desvantagem para as mulheres. Por outro lado, existe uma série de experiências e vivências que necessitam de regulação específica para as mulheres, pois são diversas das masculinas já que não há experiência equiparável. Como exemplo prático, estão a violência contra as mulheres, ou a violação aos seus direitos sexuais e reprodutivos. (MIGUEL JUAN, 2014).

Patrick (2014) elenca o que ela chama de “tipos de danos” que são específicos para as mulheres, e que podem representar ou desempenhar um papel na perseguição, que segundo a autora são abundantes. Alguns exemplos gerais incluem, mas não estão limitados a:

- a negação da igualdade perante a lei às mulheres;
- a falta intencional de proteção do Estado ou a recusa de autoridades policiais ou judiciais do Estado em envolver-se em "questões domésticas" que envolvam abuso, estupro, tortura ou outros danos graves;
- certas práticas tradicionais que as mulheres são forçadas a sofrer apesar das objeções;
- a negação de direitos humanos e liberdades fundamentais às mulheres e / ou a imposição de severa punição às mulheres pela transgressão de normas sociais fundamentalmente discriminatórias.<sup>96</sup> (PATRICK, 2004, [s.p]).

Outro fator relevante na análise da violação aos direitos humanos das mulheres migrantes são as interações entre a relação de gênero e raça, gênero e sexualidade, gênero e classe social, ou ainda, gênero e nacionalidade, que tem surgido em diferentes momentos históricos. As reivindicações por igualdade de oportunidades e tratamento entre mulheres e homens é originalmente um movimento hegemônico de mulheres brancas e burguesas, desconsiderando que a discriminação e as desigualdades enfrentadas por mulheres brancas e negras são diversas. Essas interações surgem no debate sobre a interseccionalidade, permitindo a percepção sobre a coexistência de distintas abordagens. (PISCITELLI, 2008).

---

<sup>96</sup> Tradução livre de:

- the denial of equal standing under the law to women;
- the purposeful lack of state protection or refusal of state police or judicial authorities to get involved in "domestic matters" that involve abuse, rape, torture or other severe harm;
- certain traditional practices which women are forced to undergo despite objections;
- the denial of fundamental human rights and freedoms to women and/or the infliction of severe punishment on women for transgressing fundamentally discriminatory social norms.

Assim, a discriminação de gênero assume diferentes dimensões, dependendo da origem étnica, racial, nacional, da orientação sexual ou classe social às quais pertencem as mulheres. É a interseccionalidade<sup>97</sup>, de acordo com Makkonen (2002), que vai ampliar a visão das situações discriminatórias a que estão submetidas essas mulheres. Neste sentido, importa a construção de instrumentos que para além da óbvia preocupação com os direitos humanos das mulheres, atentem para a interseccionalidade da discriminação sobre elas.

O estudo da interseccionalidade das dinâmicas migratórias aplicado à situação das mulheres migrantes é de grande relevância para a construção e aprimoramento de instrumentos, sejam leis ou políticas, que tratam dos direitos humanos das mulheres. Como consequência, espera-se a superação das situações de violência a que estão submetidas mulheres migrantes em todo o mundo.

Para Rios (2012),

A melhor alternativa, portanto, é o igualitarismo concreto. Ao mesmo tempo que se distancia radicalmente do diferencialismo repressivo, ele parte da igualdade fundamental de todos e tem consciência das diferenças reais, sabendo que só valendo-se delas um projeto de emancipação que transcenda a retórica será viável. Reconhecer a diferença sem canonizá-la, admitir o conceito de identidade sem torná-la fixa e fechada pela reificação do outro, essa é a estratégia para lidar, de modo emancipador, com a dialética da alteridade. (p. 175).

Ou seja, existe um desafio a ser superado no campo da igualdade e da diferença, que é saber qual a resposta jurídica e política adequada para promoção da igualdade e o combate à discriminação (RIOS, 2012). Quanto a isso, como já foi descrito neste trabalho, instrumentos internacionais e domésticos existem, porém, o sistema de refúgio, em última análise, reflete as próprias análises da comunidade de direitos humanos sobre as condições dos direitos humanos em vários países. Reflete também as próprias tensões e dilemas da comunidade de direitos humanos. (ANKER; LUFKIN, 2003).

A legislação sobre os refugiados oferece uma estrutura particular que confronta as questões de direitos humanos, mas o faz de forma menos ampla do que sob a estrutura mais ambiciosa do regime de direitos humanos. O Direito

---

<sup>97</sup> Kimberle Crenshaw (1989) pioneira nas discussões sobre interseccionalidade nos Estados Unidos, assevera que as mulheres negras podem experimentar a discriminação de maneiras semelhantes e diferentes daquela experimentada por mulheres brancas e negros. As mulheres negras às vezes experimentam discriminação de maneiras semelhantes às experiências das mulheres brancas; as vezes compartilham experiências muito semelhantes com os homens negros. Ainda, muitas vezes experimentam dupla discriminação - os efeitos combinados de práticas que discriminam com base na raça e com base no sexo.

Internacional dos Refugiados não procura reformar os Estados e não aborda necessariamente as causas básicas, porque seu papel é, em última análise, paliativo. (ANKER; LUFKIN, 2003).

Em *As Origens do Totalitarismo*, Hannah Arendt trata do declínio do Estado-nação e o fim dos direitos humanos, na esteira das guerras que devastaram a Europa no século XX e produziram grupos de pessoas denominadas “minorias”: deslocados pela guerra, pela fome, pelo ódio:

Era precisamente a aparente estabilidade do mundo exterior que levava cada grupo expulso de suas fronteiras, antes protetoras, parecer uma infeliz exceção a uma regra sadia e normal, e que, ao mesmo tempo, inspirava igual cinismo tanto às vítimas quanto aos observadores de um destino aparentemente injusto e anormal. Para ambos, esse cinismo parecia sabedoria em relação às coisas do mundo, mas na verdade todos estavam mais perplexos e, portanto, mais ignorantes do que nunca. O ódio, que certamente não faltara ao mundo, antes da guerra começou a desempenhar um papel central nos negócios públicos de todos os países [...] Nada talvez ilustre melhor a desintegração geral da vida política do que esse ódio universal vago e difuso de todos e de tudo, sem um foco que lhe atraísse a atenção apaixonada, sem ninguém que pudesse ser responsabilizado pelo estado de coisas — nem governo, nem burguesia, nem potência estrangeira. Partia, conseqüentemente, em todas as direções, cega e imprevisivelmente, incapaz de assumir um ar de indiferença sadia em relação a coisa alguma sob o sol. (ARENDR, 1989, p. 300).

O imperialismo europeu que proporcionou movimentos de unificação étnica no intuito de estabilizar as relações europeias, a partir da formação de Estados-nações. Como observa Pereira (2014, p. 113) “Dentro das nações, aqueles que não se situavam na etnia padrão do Estado deveriam ser protegidos por tratados de paz.” Arendt (1990) considera absurda a ideia de criar Estados-nações a partir de tratados de paz, tendo em vista a diversidade de povos dos diferentes países europeus. Criou-se assim uma distinção entre nacionais, ou “povos estatais” e os que sobraram, as minorias nacionais, que não contavam com a proteção estatal da mesma forma que os nacionais, dependendo dos chamados Tratados de Minorias, que “entregavam à Liga das Nações a salvaguarda dos direitos daqueles que, por motivos de negociações territoriais, haviam ficado sem Estados nacionais próprios, ou deles separados, quando existiam.” (ARENDR, 1989, p. 305).

Arendt (1989) entende que as minorias eram apenas em parte povos sem Estado<sup>98</sup>: por direito, pertenciam a algum corpo político, mas necessitavam de

---

<sup>98</sup> Brito (2013) observa que enquanto as minorias eram povos parcialmente sem Estado, os apátridas eram efetivamente sem Estado. Desta forma: “Os apátridas e as minorias estabeleciam um problema fundamental para os direitos humanos consagrados desde a segunda metade do século XVIII, incorporados à tradição ocidental e considerados inerentes ao homem. Para Arendt, em face desses

proteção adicional a partir de Tratados. Enquanto direitos como o de viver, trabalhar e residir eram de certa maneira respeitados pelos Estados-nações, a preservação do idioma e da própria cultura careciam de proteção, sendo considerados secundários. Para Arendt, “os representantes das grandes nações sabiam demasiado bem que as minorias existentes num Estado-nação deviam, mais cedo ou mais tarde, ser assimiladas ou liquidadas.”<sup>99</sup> (p. 306).

A expressão "povos sem Estado" pelo menos reconhecia o fato de que essas pessoas haviam perdido a proteção do seu governo e tinham necessidade de acordos internacionais que salvaguardassem a sua condição legal. A expressão *displaced persons* (pessoas deslocadas) foi inventada durante a guerra com a finalidade única de liquidar o problema dos apátridas de uma vez por todas, por meio do simplório expediente de ignorar a sua existência. O não-reconhecimento de que uma pessoa pudesse ser "sem Estado" levava as autoridades, quaisquer que fossem, à tentativa de repatriá-la, isto é, de deportá-la para o seu país origem, mesmo que este se recusasse a reconhecer o repatriado em perspectiva como cidadão. (ARENDR, 1989, p. 312).

A perspectiva trazida por Arendt sobre a questão dos milhares de deslocados no século XX, dependentes de Tratados internacionais para sua proteção, tendo em vista a precariedade de proteção proporcionada pelos Estados nacionais, parece ser bastante adequada para o atual momento dos fluxos migratórios.

Para Pereira (2014) Hannah Arendt demonstrou que a concepção de direitos humanos, alicerçada na ideia de nacionalidade e dignidade humana (conceito por demais abstrato), não se concretizou em relação aos apátridas. Hoje, olhando o fluxo cada vez maior de pessoas deslocadas e as precárias condições de proteção, é possível pensar o mesmo em relação aos refugiados.

Como visto até aqui, para a reconstrução dos direitos humanos das mulheres migrantes, não bastam normas internacionais vagas em relação às questões de gênero, dependentes da apreciação estatal para definição do que constitui ou não perseguição por motivos de gênero. Levar em conta fatores como a feminização (que vai além do aumento numérico de mulheres que migram); da proletarização,

---

dois grupos, os direitos humanos passaram a ser reconhecidos somente como direitos dos nacionais. A soberania nacional se sobrepõe aos direitos humanos das minorias e dos apátridas, principalmente destes últimos. Eles são considerados uma população supérflua, sem os atributos que o direito e a política concediam aos nacionais.” (p.79).

<sup>99</sup> De acordo com Arendt (1989, p. 307) “Os Tratados das Minorias diziam em linguagem clara aquilo que até então era apenas implícito no sistema operante dos Estados-nações, isto é, que somente os "nacionais" podiam ser cidadãos, somente as pessoas da mesma origem nacional podiam gozar de toda a proteção das instituições legais, que os indivíduos de nacionalidade diferente precisavam de alguma lei de exceção até que, ou a não ser que, estivessem completamente assimilados e divorciados de sua origem.”

diretamente relacionada à precarização do trabalho das migrantes e da possibilidade de emancipação dessas mulheres a partir de um conjunto legislativo internacional e interno, e de uma teoria das migrações que considere esses fluxos, que reconheça suas especificidades, desembocando também em políticas públicas, tende a ser o melhor caminho.

Neste sentido, a Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth, enquanto uma teoria geral, da qual podem se beneficiar distintos movimentos, traz elementos importantes para pensar políticas específicas para mulheres refugiadas enquanto grupo social carente de proteção.

Como será demonstrado no próximo capítulo, as mulheres migrantes e refugiadas são vitimadas por diferentes violências ao longo do percurso migratório, fazendo com que sofram desrespeito nas esferas pessoal/individual e social. No momento da adoção de políticas públicas para este grupo, esse desrespeito deve ser levado em conta, uma vez que a política pública pode ser tida como uma forma de reconhecimento por parte do Estado, dessas mulheres, dando forma à sua luta por reconhecimento.

#### 4 LUTA PELO RECONHECIMENTO DO STATUS DE REFUGIADA

*“Uma força motivacional nas disputas sociais,  
ou na crítica social das sociedades,  
é a necessidade de estar realmente  
incluído na sociedade.”  
Axel Honneth*

*Ser uma refugiada é sabedoria.  
Vida, em primeiro lugar, é sabedoria.  
Porque se você foge, você foge  
para lutar por um amanhã  
Nkechinyere Jonathan  
Refugiada Nigeriana  
Vidas Refugiadas*

Nos últimos anos, tem crescido, no Brasil, o interesse pela obra do pensador alemão Axel Honneth: um número cada vez maior de livros é traduzido, dossiês<sup>100</sup> e um grande número de artigos, em diferentes áreas do conhecimento<sup>101</sup>, são publicados todos os anos, com grande interesse na Teoria do Reconhecimento desenvolvida pelo autor.<sup>102</sup>

Honneth entende que a primeira teoria crítica, do período anterior ao nacional socialismo alemão, carecia de um déficit sociológico, aliado a um déficit normativo, pois segundo o autor, ela não conseguiu desenvolver um conceito coerente do social, lacuna que ele tentou preencher com sua *Crítica ao Poder*, de 1983. Honneth afirma que “o caminho que propus para empreender tal tarefa foi aquele de uma teoria do reconhecimento, cuja ideia central consiste em fazer com que o princípio do reconhecimento seja, de certo modo, o núcleo do social.” (HONNETH; VOIROL, 2011, p. 135).

O reconhecimento é um conceito chave da atualidade. As convenções sociais são descritas como uma luta pelo reconhecimento – seja na articulação de

<sup>100</sup> Ver Revista Sociologias, Vol. 15, n. 33 (2013): Axel Honneth e a Teoria do Reconhecimento. Ainda, Cadernos de Filosofia Alemã: crítica e modernidade, USP (diferentes edições) e Revista Civitas, PUC/RS (diferentes edições).

<sup>101</sup> Apesar de um número expressivo de publicações nas áreas da filosofia, psicologia, sociologia e ciência política, as publicações na área do direito ainda são reduzidas.

<sup>102</sup> Herdeiro da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, Honneth assumiu a direção em Instituto de Pesquisa Social em 2001 e a cadeira de professor de filosofia da Universidade de Frankfurt, antes ocupada por Jürgen Habermas.

reivindicações de minorias religiosas ou étnicas, mulheres, homossexuais ou migrantes. (VOSWINKEL; LINDEMANN; 2013).

Neste sentido, o trabalho entende a luta por reconhecimento também como uma luta das mulheres migrantes e refugiadas, e constitui a tese central deste capítulo.

#### **4.1 A Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth**

Marcos Nobre (2009) ao analisar o artigo publicado em 1937 por Max Horkheimer, intitulado “Teoria Tradicional e Teoria Crítica”, relembra que, de acordo com Horkheimer, a Teoria Crítica não se restringe à análise do funcionamento da sociedade, senão a sua compreensão “à luz de uma emancipação ao mesmo tempo possível e bloqueada pela lógica própria da organização social vigente.” (p. 9). Ou seja, enquanto a Teoria Tradicional está preocupada em “descrever o que existe”, a Teoria Crítica, por outro lado, busca compreender o conjunto da sociedade:

Dito de outra maneira, sendo efetivamente possível uma sociedade de mulheres e homens livres e iguais, a pretensão a uma mera “descrição” das relações sociais vigentes por parte do teórico tradicional é duplamente parcial: porque exclui da “descrição” as possibilidades melhores inscritas na realidade social e porque, com isso, acaba encobrindo-as. (NOBRE, 2009, p. 9).

A crítica à Teoria Tradicional reside no fato de que “a representação tradicional de teoria é abstraída do funcionamento da sociedade [...]”, (HORKHEIMER, 2016), sendo que a teoria crítica não se limita a descrever o funcionamento da sociedade, mas sim compreendê-la, sob a perspectiva da emancipação da dominação, levando a compreensão do conjunto da sociedade, conceito muito mais amplo que a mera descrição de fatos sociais. Desta forma, torna-se tarefa do teórico crítico, devendo assumir um comportamento crítico em relação “ao conhecimento produzido e à própria realidade social, que esse conhecimento pretende apreender.” (NOBRE, 2009).

Para Honneth (2006) Horkheimer entende que a fundação de uma teoria crítica da sociedade pressupõe, em primeiro lugar, a superação da divisão intelectual-histórica entre pesquisa factual e filosofia. Nesta tarefa, o ensaio Horkheimer tem seu objetivo real: justificar a epistemologia da teoria crítica. Epistemologicamente, ele é dirigido a uma crítica sistemática do positivismo, metodologicamente, ele visa o desenvolvimento de uma teoria crítica, que se baseia na hipótese de um potencial racional historicamente desenvolvido.

A partir dos anos 1940, Max Horkheimer e Theodor Adorno, passaram a rever as concepções marxistas da teoria crítica, o mesmo acontecendo com Jürgen Habermas a partir de 1960, sem, no entanto, abandonar os princípios norteadores da teoria, mas lhe dando novas formulações e perspectivas, fazendo da teoria crítica, uma “vertente intelectual duradoura.” (NOBRE, 2009). Ou ainda, na avaliação de Melo (2011), o que distingue a teoria crítica, é justamente o fato de que diferentes autores realizam formulações distintas da crítica social “apoiadas em diagnósticos do tempo renovados”.

Foi o que fez Axel Honneth, filósofo alemão pertencente à tradição da Teoria Crítica, ao retomar a teoria hegeliana de reconhecimento<sup>103</sup>, ocupando-se da explicação normativa das relações de poder, respeito e reconhecimento, preocupando-se em como indivíduos e grupos se inserem na sociedade contemporânea, o que, segundo ele, acontece através da luta pelo reconhecimento e não pela auto conservação. (NOBRE, 2009).

A teoria honnethiana do reconhecimento, inserida na vertente teórica da teoria crítica, não pretende apenas realizar um diagnóstico de fenômenos negativos em certas condições históricas, mas busca compreender fenômenos como a desigualdade social, a opressão, a injustiça e o desrespeito visando identificar reais possibilidades de superação dos problemas diagnosticados. (MELO, 2014). Neste sentido, “ele rejeita que a crítica da sociedade possa ser realizada a partir de um ponto de vista externo à realidade social.” (BRESSIANI, 2013, p. 258).

O conceito de reconhecimento é relativamente antigo, remetendo a Hegel, sobretudo nos escritos em sua fase de juventude (até 1807), fase estudada por Axel Honneth para elaboração de sua teoria do reconhecimento. Para o jovem Hegel,

---

<sup>103</sup>Honneth já havia apresentado sua reinterpretação da Teoria Crítica ao defender sua tese de doutoramento à Universidade Livre de Berlim, em 1983, sob o título “*Kritik der Macht. Reflexionsstufen einer kritischen Gesellschaftstheorie*” (Crítica ao poder. Estágios de reflexão de uma teoria social crítica). Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais é fruto de sua tese de livre docência, defendida em 1990 na Universidade de Frankfurt. Na tese, que se transformou em livro, Honneth procurou demonstrar as lacunas existentes na teoria de Jürgen Habermas (do qual era assistente no Instituto de Filosofia da Universidade de Frankfurt), alegando que as soluções apontadas por Habermas para os impasses da teoria de Adorno e Horkheimer, na verdade trouxeram novos problemas. Como observa Bressiani (2013, p. 266), “Para Honneth, portanto, é preciso ir além de Habermas e desenvolver um modelo crítico que dê conta de explicar a motivação moral dos agentes sociais. Isto é, seria preciso encontrar uma tendência mais forte à emancipação da sociedade, mostrando que há um sentimento moral que leva as pessoas a lutarem pela superação dos bloqueios existentes à emancipação.”

reconhecimento é a relação ética entre dois sujeitos<sup>104</sup>, ou seja, trata-se de uma relação de reciprocidade, onde o reconhecimento do outro se dá pelo reconhecimento mútuo: o indivíduo apenas se reconhece como sujeito social, se reconhecido pelos demais. Quando esse reconhecimento não acontece, não há a constituição de um sujeito social. (HONNETH, 2009).

De acordo com Gonçalves (2017), a preocupação central da teoria de Honneth é a retomada da dimensão social da teoria crítica inaugurada por Marx, que havia se transformado em crítica da economia política por Horkheimer. Assim, a teoria de Honneth busca a renovação do conceito de *práxis* social baseado na intersubjetividade linguística, uma espécie de atualização da teoria comunicativa de Habermas. O autor alega que o paradigma comunicativo defendido por Habermas deveria levar em consideração a construção intersubjetiva da identidade pessoal e coletiva e não as condições sociais requeridas pelo entendimento comunicativo. Como descreve Bressiani (2013),

De acordo com Honneth, a reprodução da sociedade depende como um todo da *práxis* comunicativa, cuja reconstrução tem de estar no centro de qualquer teoria que procure superar o déficit sociológico da teoria crítica. Nesse sentido, seria preciso ir mais longe do que Habermas teria ido em sua virada comunicativa e atrelar o desenvolvimento social como um todo à interação social. Para Honneth, contudo, o domínio social não deve ser reconstruído a partir de um paradigma linguístico, segundo o qual a comunicação teria como *télos* a obtenção de entendimento racional. Afinal, nem toda comunicação relevante é linguística. (p. 265).

Para Honneth a realidade social do conflito estrutura a intersubjetividade, ao contrário de Habermas, para quem as estruturas comunicativas são fundamentais, ignorando assim, a existência de conflitos sociais. Em *Luta por Reconhecimento*, Honneth, a partir do resgate da filosofia hegeliana, busca demonstrar “os potenciais emancipatórios advindos dos conflitos sociais e do aprofundamento das noções de individualidade a partir do reconhecimento social.” (GONÇALVES, 2017, p. 257).

Mello (2014) assevera que a categoria “reconhecimento”, passa a integrar o vocabulário da teoria política contemporânea por duas razões principais: o enfraquecimento das grandes narrativas, como a teoria da luta de classes, a contradição entre capital e trabalho, entre outras, no sentido de construir um diagnóstico mais adequado sobre “a dinâmica dos conflitos sociais em condições de capitalismo tardio” (p. 17). Por outro lado, as reivindicações dos movimentos

---

<sup>104</sup> Hegel desenvolve o conceito de reconhecimento na obra “Fenomenologia do Espírito”, escrita durante sua estada na Escola da Jena, entre 1801 e 1806.

sociais, são acompanhadas de um maior engajamento da sociedade civil e de uma ampliação da agenda política que acompanhou essas reivindicações.

É possível então, observar o desenvolvimento da teoria de Honneth em três momentos principais: em *Crítica ao Poder* (1989)<sup>105</sup>, onde o autor busca, a reconstrução teórica dos principais autores da Teoria Crítica, mas sobretudo concentra-se na crítica da incompletude da teoria habermasiana de sociedade.<sup>106</sup> Esta fase, chamada por Nobre (2013) de “reconstrução de primeiro nível”, “procura mostrar, principalmente, que uma teoria crítica da sociedade deveria estar preocupada em interpretar a sociedade a partir de uma única categoria, isto é, do *reconhecimento*.” (SAAVEDRA; SOBOTTKA, 2008, p. 10).

O segundo momento, se concentra na atualização da filosofia de Hegel, especialmente na obra *Luta por reconhecimento* (1992)<sup>107</sup>, quando Honneth, segundo suas palavras, faz “uma reconstrução sistemática das linhas argumentativas de Hegel”<sup>108</sup>, em interação com a psicologia social de Mead<sup>109</sup>, que conduz a uma distinção em três formas de reconhecimento como potenciais motivadoras de conflitos sociais. (HONNETH, 2003; 1992). Faz parte deste momento também, a obra *Sofrimento de Indeterminação* (2001), obras que constituem a “reconstrução em segundo nível.” (Nobre, 2013).

Finalmente, o terceiro momento<sup>110</sup>, em que Honneth apresenta uma reconstrução normativa no livro *O Direito da liberdade* (2011). Por reconstrução

<sup>105</sup> HONNETH, Axel. *Kritik der Macht: Reflexionsstufen einer kritischen Gesellschaftstheorie*. Frankfurt: Suhrkamp, 1989.

<sup>106</sup> Nobre (2009, 17) chama atenção para o fato de que “Se Honneth concorda com Habermas sobre a necessidade de se construir a Teoria Crítica em bases intersubjetivas e com marcados componentes universalistas, defende também, contrariamente a este, a tese de que a base da interação é o conflito, e sua gramática, a luta por reconhecimento.”

<sup>107</sup> HONNETH, Kampf und Anerkennung: zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte. Frankfurt: Suhrkamp, 1992.

<sup>108</sup> Sobre o porquê da utilização da teoria hegeliana da época de Jena para construção de uma renovada teoria do reconhecimento, Crissiuma (2013, p. 69) observa que “Honneth considera assim que haveria um potencial no pensamento do jovem Hegel sobre o reconhecimento que nunca foi plenamente desenvolvido. Potencial este que permitiria uma nova interpretação do desenvolvimento social [...]”

<sup>109</sup> CRISSIUMA (2013, p. 69) a respeito da contribuição de George Mead para a Teoria do Reconhecimento, e sua relação com a teoria do jovem Hegel, assevera que “A afinidade do projeto de Mead com o que de mais fértil haveria naquela ideia apresentada por Hegel em sua juventude residiria no primado conferido por ambos às relações intersubjetivas em detrimento das concepções atomísticas do indivíduo.” Para Honneth (2003,1992) é Mead quem vai dar uma inflexão empírica às ideias de Hegel.

<sup>110</sup> Em 2018, Honneth publicou seu mais recente livro: *Anerkennung: eine europäische Ideengeschichte* (ainda não traduzido para a língua portuguesa). Nele, Axel Honneth reconstrói a ideia de reconhecimento na diversidade de significados que ela adotou na Europa desde os primórdios do modernismo. Com referência a três poderosas tradições europeias de pensamento - os

normativa, entende Honneth que se trata de “um processo pelo qual se procura implantar as intenções normativas de uma teoria da justiça mediante a teoria da sociedade.” (HONNETH (2015, p. 24). Nesta obra, em que o autor faz uma “soma das análises das diferentes esferas de liberdade” (HONNETH, 2015, p. 11), ele afirma que

[...] hoje só podemos ter consciência clara das exigências futuras de justiça social se garantirmos a nós mesmos uma reminiscência comum às lutas reivindicatórias que, travadas no solo normativo da modernidade, ainda não foram satisfeitas no processo histórico de demanda social mediante promessa de liberdade institucionalizada.” (HONNETH, 2015, p. 11).

Conforme os objetivos deste trabalho, a análise da teoria honnethiana se concentrará, sobretudo, no segundo momento, na Teoria do Reconhecimento desenvolvida no livro *Luta por Reconhecimento*, pois se entende que ali estão os elementos essenciais para desenvolvimento de uma compreensão das lutas sociais travadas em sociedade. Ademais, o conceito de “reconhecimento”, conforme Crissiuma (2013), “é a pedra angular” da teoria crítica de Honneth.

De maneira geral, o reconhecimento surge da ideia de que para fazer parte de uma sociedade e para ter uma experiência de liberdade, os indivíduos, isoladamente ou em conjunto, necessitam ser reconhecidos como tal: como pessoas livres e como membros de uma sociedade. Essa necessidade, ou busca por reconhecimento, assume diferentes formas ou dimensões.

Sendo assim, Honneth identifica formas de reconhecimento: o amor, que gera autoconfiança (*Selbstvertrauen*); o direito, que gera o auto - respeito (*Selbstachtung*), e a solidariedade, que gera a autoestima (*Selbstschätzung*) (de acordo com os valores de cada comunidade). Quando uma dessas três formas é ferida ou violada, acontece a luta pelo reconhecimento, a partir de uma gramática moral dos conflitos sociais, ou seja, quando houver desrespeito ao bem estar físico ou psíquico dos indivíduos, por exemplo, a primeira forma de reconhecimento, o amor, é violada; já quando houver privação de direitos ou exclusão, atingindo a integridade social dos indivíduos, ou grupos, membros de uma comunidade político jurídica, acontece a violação ao segundo princípio, o direito e, finalmente, quando forem proferidas ofensas e degradações contra a honra de indivíduos membros de uma comunidade de valores, ou sua estigmatização, ocorre ofensa a terceira forma

---

franceses, os britânicos e os alemães - ele traça as maneiras pelas quais eles experimentaram interpretações filosóficas e desenvolvimentos sociopolíticos muito diferentes devido a diferentes desafios políticos e sociais.

de reconhecimento, a solidariedade. A luta social surge, então, buscando uma das três formas de reconhecimento, pois indivíduos e grupos sociais formam sua identidade se houver reconhecimento intersubjetivo. (SOBOTTKA, 2015).

O nexo existente entre a experiência de reconhecimento e a relação consigo próprio, resulta da estrutura intersubjetiva da identidade pessoal: os indivíduos se constituem como pessoas unicamente porque, da perspectiva dos outros que assentem ou encorajam, aprendem a referir a si mesmos como seres a que cabem determinadas propriedades e capacidades. A extensão dessas propriedades e, por conseguinte, o grau da auto realização positiva, cresce com cada nova forma de reconhecimento, a qual o indivíduo pode referir a si mesmo como sujeito: deste modo, está inscrita na experiência do amor a possibilidade da autoconfiança; na experiência do reconhecimento jurídico, a do auto respeito; e por fim, na experiência da solidariedade, a da auto estima. (HONNETH, 2003, p. 272; 1992, p.277/278).

Honneth entende que conflitos são induzidos pela impressão ou sentimento de não estar suficientemente incluído na sociedade, de não ser por ela suficientemente respeitado ou reconhecido. Essa seria então, a causa da maioria dos conflitos sociais: a busca pelo reconhecimento ou inclusão na sociedade. Por outro lado, conflitos são necessários para o desenvolvimento das sociedades. Por exemplo, a partir do século XIX, a classe trabalhadora passou a lutar por reconhecimento; ou ainda, a luta de classes analisada por Marx é uma luta por reconhecimento. (HONNETH, 2003; 1992).

Ao analisar as dimensões ou esferas do reconhecimento, ou ainda, “os padrões de reconhecimento intersubjetivo”<sup>111</sup> (HONNETH, 2003, p. 155), Honneth inicia pelo amor: não um amor romântico, mas uma relação amorosa primária, como a existente entre pais e filhos. A partir dos estudos psicanalíticos de Winnicott e sua categoria de dependência absoluta, o autor passa a analisar a relação mãe-bebê, que gradativamente passa de uma relação praticamente simbiótica nos primeiros meses de vida, para um processo de separação. Esse processo transicional será tão menos doloroso para a criança se ela não for privada do amor materno, ao mesmo tempo em que desenvolverá um sentimento de autoconfiança - pois o amor é parte de uma relação de reciprocidade - representado pela quebra da simbiose a partir da individuação recíproca. (HONNETH, 2003; 1992).

Honneth sustenta que o amor é o cerne que estrutura toda a eticidade: “só aquela ligação simbioticamente alimentada, que surge da delimitação reciprocamente querida, cria a medida de autoconfiança individual, que é a base

---

<sup>111</sup> “Muster intersubjektiver Anerkennung” (HONNETH, 1992, p. 142).

indispensável para a participação autônoma na vida pública.” (2003, p. 178; 1992, p. 174). Nesta linha, relações afetivas saudáveis, formam as bases iniciais para a inserção social, pois sentimentos de autonomia e autoconfiança são bases que estruturam sentimentos de auto-respeito e autoestima.

Nessa esfera íntima, o sujeito é objeto de cuidado de pessoas próximas e é por meio dessa afetividade que o indivíduo “se sente amado e é reconhecido em suas carências, o que lhe permite um sentimento de autoconfiança, indispensável para sua autorealização,” (BRESSIANI, 2013, p. 270).

Em relação à segunda esfera de reconhecimento, o direito, Honneth entende que assim como no amor, aqui também é necessário o reconhecimento recíproco. Sendo assim, para ter uma compreensão de si mesmo enquanto portador de direitos, necessário saber quais obrigações são necessárias para com o outro. Ou seja, “o outro”, enquanto membro de uma coletividade, também é portador de direitos da mesma forma que “nós podemos nos entender também como pessoa de direito, no sentido de que podemos estar seguros do cumprimento social de algumas de nossas pretensões.” (HONNETH, 2003, p. 179; 1992, p. 174).

Saavedra (2007) afirma que Honneth reconhece uma mudança estrutural na base da sociedade com a transição para a modernidade, que corresponde também a uma mudança nas relações de reconhecimento:

ao sistema jurídico não é mais permitido atribuir exceções e privilégios às pessoas da sociedade em função do seu status. Pelo contrário, o sistema jurídico deve combater esses privilégios e exceções. O direito então deve ser geral o suficiente para levar em consideração todos os interesses de todos os participantes da comunidade. (SAAVEDRA, 2007, p. 104).

Se tradicionalmente o direito reconhecia apenas as capacidades abstratas dos indivíduos, com base em uma orientação moral, modernamente passa a reconhecer também as capacidades concretas para uma vida digna, ou seja, a esfera do reconhecimento jurídico cria as condições que permitem ao sujeito desenvolver auto respeito. (SAAVEDRA; SOBOTTKA, 2008, p. 12). Nesse momento, onde o *status* perde sua força, as pessoas passam a se reconhecer como iguais, uma garantia formal garantida pelo Estado Democrático de Direito, “em que o importante não é ser amado por pessoas próximas, mas ser reconhecido como digno de respeito por todos.” (BRESSIANI, 2013, p. 270).

Honneth defende a existência de uma auto relação positiva fruto do reconhecimento jurídico:

[...] assim como, no caso do amor, a criança adquire a confiança para manifestar espontaneamente suas carências mediante a experiência contínua da dedicação materna, o sujeito adulto obtém a possibilidade de conceber sua ação como uma manifestação da própria autonomia, respeitada por todos os outros, mediante a experiência do reconhecimento jurídico.” (HONNETH, 2003, p. 194; 1992, p. 192).

Na esfera da valoração social, ganham evidência as singularidades de cada indivíduo em uma comunidade de valores. A ela correspondem práticas de auto relação valorativa. Contrariamente à esfera do direito, “que expressa propriedades universais de sujeitos humanos de maneira diferenciadora” (HONNETH, 2003, p. 199; 1992, p. 197), “a terceira esfera do reconhecimento deveria ser vista, então, como um meio social a partir do qual as propriedades diferenciais dos seres humanos venham à tona de forma genérica, vinculativa e intersubjetiva.” (SAAVEDRA; SOBOTTKA, 2008, p. 13).

Nesta linha, Honneth entende que a estima social deriva dos objetivos éticos comuns em uma sociedade:

A autocompreensão cultural de uma sociedade predetermina os critérios pelos quais se orienta a estima social das pessoas, já que suas capacidades e realizações são julgadas intersubjetivamente, conforme a medida em que cooperaram na implementação de valores culturalmente definidos; nesse sentido, essa forma de reconhecimento recíproco está ligada também à pressuposição de um contexto de vida social cujos membros constituem uma comunidade de valores mediante a orientação por concepções de objetivos comuns. (2003, p. 200; 1992, p. 198).

Para Honneth, quanto maior a horizontalidade das relações sociais, e mais culturalmente aberta for uma sociedade, mais simétricas<sup>112</sup> serão as relações. O indivíduo é avaliado de acordo com sua “contribuição coletiva para a realização das finalidades sociais.” (2003, p. 201; 1992, p. 200). O autor assevera ainda que a correlação jurídica com a estima social está no conceito de dignidade humana, inserida nos modernos catálogos de direitos fundamentais.<sup>113</sup> Como lembra Bressiani (2013) na modernidade, cada indivíduo necessita ser reconhecido de forma positiva pela vida escolhida como boa e pelas contribuições feitas à sociedade, pois, “é apenas ao serem reconhecidas socialmente em suas

<sup>112</sup> De acordo com Saavedra e Sobottka (2008, p. 14), “Simetria significa aqui que os atores sociais adquirem a possibilidade de vivenciarem o reconhecimento de suas capacidades numa sociedade não-coletivista.”

<sup>113</sup> Honneth (2003, p. 204; 1992, p. 202) observa que apesar de ser garantida a todos os homens, na mesma medida uma proteção jurídica da sua reputação social, não fica claro quais as consequências jurídicas práticas.

particularidades que as pessoas se veem como valorosas e conseguem desenvolver um sentimento de autoestima.” (p. 271).

Em sua discussão sobre o reconhecimento social, Axel Honneth liga os componentes sociais aos individuais de tal maneira que o indivíduo é reconhecido como um indivíduo autônomo através da moral do reconhecimento mútuo. Esse reconhecimento, por sua vez, é dado por outros indivíduos autônomos. Assim, em uma sociedade com tendência crescente à individualização, surge a conexão entre os indivíduos e as relações sociais, onde a moral do reconhecimento mútuo absorve a tensão inerente à sociedade real. Os indivíduos afirmam ter individualidade e autonomia. Todo ser humano faz essa afirmação, que deve igualmente ser compartilhada e reconhecida por todos. (HANNOVER, 1997).

Aquilo que une os indivíduos isolados é, portanto, a moral do reconhecimento mútuo, somente assim a interação social das pessoas é concebível. Se alguém deseja ser reconhecido como um indivíduo autônomo, também deve reconhecer essa autonomia no outro. Honneth fala de um relacionamento recíproco: "Todos os sujeitos têm a mesma obrigação de respeitar e tratar uns aos outros como tendo a mesma sanidade moral." (HANNOVER, 1997).

O reconhecimento é um ato de confirmação. Em contraste, o conceito filosófico de reconhecimento enfoca as condições por trás de tal confirmação; concentra-se na configuração do campo no qual coisas, pessoas, situações e argumentos podem ser identificados. Não é a confirmação de algo que já existe, mas a construção do mundo comum no qual as existências aparecem e são validadas. Nesse caso, o reconhecimento vem em primeiro lugar. É o que nos permite saber, localizar e identificar qualquer coisa em primeiro lugar. No sentido usual, o reconhecimento significa, portanto: eu identifico essa voz, entendo o que ela me diz, concordo com sua afirmação.<sup>114</sup> (RANCIÈRE, 2016, p. 99).

Se por um lado, em nível individual, reconhecimento pode ser definido como uma construção de si mesmo, mostrando que os três requisitos para essa construção - autoconfiança, respeito próprio e autoestima - dependem da mediação de um outro, é também uma teoria da comunidade afirmando que a existência de um mundo comum é uma questão de relações intersubjetivas: uma comunidade não é uma reunião utilitária de indivíduos que precisam de cooperação com outros

---

<sup>114</sup> Tradução livre de: "Recognition is an act of confirmation. By contrast, the philosophical concept of recognition focuses on the conditions behind such a confirmation; it focuses on the configuration of the field in which things, persons, situations, and arguments can be identified. It is not the confirmation of something already existing but the construction of the common world in which existences appear and are validated. In this case, recognition comes first. It is what allows us to know, to locate and identify anything in the first place. In the usual sense, recognition therefore means: I identify this voice, I understand what it tells me, I agree with his or her statement." (RANCIÈRE, 2016, p. 99).

indivíduos para o cumprimento de suas necessidades e regulamentação legal, mas uma constelação de pessoas que se constroem na medida em que arquitetam, mesmo através de lutas, relações de confiança, respeito e estima com outras pessoas. (RANCIÉRE, 2016).

Dessa forma, uma visão anti-solipsista do indivíduo coincide com uma visão antiutilitária da comunidade. A divisão tripartida do amor, dos direitos e da solidariedade é baseada em um princípio onde um elemento comum pode ser encontrado em uma multiplicidade de relacionamentos: a criança com sua mãe, a amante com a pessoa amada, o sujeito jurídico fazendo contratos, a questão civil obedecendo à lei comum, ou o sujeito político construindo um mundo de reconhecimento mútuo. (RANCIÉRE, 2016).

De acordo com o delineado até aqui, é possível em breve síntese, intuir que na primeira forma de reconhecimento, as formas de desrespeito são a violação e os maus tratos, onde a integridade psíquica é atacada, ou seja, o auto respeito que cada indivíduo possui sobre seu corpo. Relativamente ao desrespeito na esfera de reconhecimento do direito, a violação recai sobre a integridade social, ou seja, a privação de direitos. Ganha destaque aqui o sentimento de injustiça. Já a forma de reconhecimento da solidariedade tem como forma de desrespeito a degradação moral e a injúria, ou seja, a esfera da dignidade, com degradação da autoestima. Cabe aqui a defesa da utilização da Teoria do Reconhecimento, a partir da análise de suas dimensões, a diferentes situações.

#### **4.2 Dificuldades enfrentadas pelas mulheres refugiadas: a saída, o percurso, a chegada e a permanência**

Existe um sentimento, que parece ser comum às mulheres refugiadas: a busca por uma vida melhor, mesmo que ela esteja do outro lado do oceano. Vida em primeiro lugar. Este pensamento faz com que milhares de mulheres deixem suas casas, suas famílias, muitas vezes os filhos, as referências, em busca de uma existência digna, longe da violência e da opressão. A discriminação por motivo de gênero afeta todas as mulheres, uma vez que, como já referenciado anteriormente, por gênero entende-se a construção cultural baseada naquilo que a sociedade espera em relação aos papéis atribuídos a mulheres e homens. A diferença está no fato de que as mulheres em situação de refúgio estão mais desprotegidas para reivindicar e ter acesso a direitos.

Na longa jornada em busca de segurança, sofrem com a indiferença oficial, a perseguição e, não raro, com abusos sexuais e a consequente estigmatização por sua condição de mulher refugiada. Os conflitos armados, mas não só, têm sido causa frequente para o grande deslocamento de pessoas, e, para as mulheres, estas situações representam um risco muito maior, uma vez que em muitos casos o estupro tem sido usado como arma de guerra.

Como já referido no capítulo anterior, são de diferentes ordens as violências sofridas pelas mulheres refugiadas, desde uma dimensão cultural, dentro da própria família, até as dificuldades de adaptação e integração nas novas comunidades. Nesse cenário, em muitos casos enfrentam novos desafios frente à omissão estatal em reconhecer sua condição, ao lado das violências que também são comuns às nacionais do país. Ao lado do estigma de mulher estrangeira, carregam consigo as marcas trazidas das experiências passadas e das quais foram vítimas durante o trajeto, o que aumenta a possibilidade de sentimentos negativos como o medo, e pode dificultar ainda mais sua integração. Ao lado de todas estas, é possível inferir que a violência sexual é aquela que afeta e interage com todas as dimensões da identidade das mulheres refugiadas, o que tende a contribuir ainda mais com o já elevado grau de vulnerabilidades dessas mulheres.

Tendo em vista que a violência sexual é uma das causas motivadoras dos pedidos de refúgio, necessário observar que ela pode ter lugar em diferentes contextos, a partir de motivações políticas (como método de interrogatório, como parte de uma situação de limpeza étnica ou em casos de violência generalizada, como em uma guerra civil). O uso da violência sexual para castigar mulheres que são politicamente ativas, tem um objetivo simbólico, já que o estupro é utilizado como parte de um processo político, como uma estratégia de poder. (MIGUEL JUAN, 2014).

Quando a agressão e a sexualidade se entrelaçam, é bastante difícil manter a defesa psicológica, ou seja, se defender do sentimento de vergonha por fazer parte de uma ação proibida que pode afetar a parte mais íntima da identidade das mulheres. Quando as mulheres são violentadas, a natureza sexual da violência pode servir para personalizar a motivação da agressão. (MIGUEL JUAN, 2014). Musalo (2015) exemplifica esta situação afirmando que quando um homem sofre alguma violência durante um conflito político, ou é torturado por ter praticado abertamente a

sua religião em um país onde esta prática é proibida, se pressupõe que o dano ou a tortura causados são por razões políticas ou religiosas.

Mas quando uma mulher é violentada durante um conflito político, ou por ter praticado sua religião, não há a presunção de motivação política ou religiosa, mas este ato será visto como expressão do desejo sexual do perseguidor. Tendo em vista fatos recentes como os conflitos em Ruanda e na Yugoslávia, é possível inferir que a violência sexual é utilizada como uma estratégia de guerra e como uma forma de perseguição política, religiosa ou étnica. (MIGUEL JUAN, 2014).

Apesar desse posicionamento, e mesmo entendendo que a maioria dos casos de violência sexual é praticada contra mulheres e meninas, o Secretariado Geral das Nações Unidas, em comunicado de 2013, afirma que esse tipo de violência também é cometida contra homens e meninos, como tática de guerra, enquanto estavam detidos ou submetidos a interrogatórios, por exemplo. Tendo em vista a gravidade das consequências sociais desses atos, as Nações Unidas entendem que são necessárias maiores informações sobre os homens vítimas desses atos e o tipo de violência sofrida, a fim de formular instrumentos de prevenção e tratamento. (NAÇÕES UNIDAS, 2013). O fato é que são poucos os homens que solicitam refúgio baseado em violência sexual, e mesmo que o façam, a causa da perseguição será, muito provavelmente, por perseguição política.

O estupro foi uma das primeiras questões afetadas pela articulação do paradigma de direitos humanos no direito dos refugiados e pela crescente disposição de considerar os abusos específicos de gênero no âmbito da perseguição. Embora exista o reconhecimento de que o estupro deveria ser tratado como "perseguição do tipo mais vil", em muitos casos ainda é considerado como sendo da esfera privada, além do alcance do direito dos refugiados. (ANKER; LUFKIN, 2003).

Mesmo os casos que se encaixam nos paradigmas tradicionais do direito dos refugiados são descartados, em grande parte porque o dano físico envolvido é sexual e dirigido a uma mulher. Por exemplo, quando uma mulher salvadorenha cuja família era ativa em um movimento cooperativo foi estuprada por esquadrões da morte enquanto eles gritavam *slogans* políticos e matavam seus parentes do sexo masculino, ela foi considerada vítima de violência privada (inclusive um dos estupradores era seu primo). Da mesma forma, um juiz de imigração dos Estados

Unidos negou asilo a uma mulher haitiana que foi estuprada por causa de seu apoio ao presidente deposto<sup>115</sup>. (ANKER; LUFKIN, 2003).

Carmem Miguel Juan (2014) considera que entender a violência sexual como um ato privado, é uma forma de despolitizar e personalizar a violência política, não a entendendo como uma forma de perseguição. Ao despolitizar a motivação do agente de perseguição, a solicitante de refúgio fica impossibilitada de cumprir com o requisito do nexo causal, isto é, que a violência sexual sofrida foi decorrente de uma das causas previstas na Convenção de 1951. A autora entende que considerar que o motivo por trás do qual uma mulher sofreu violência sexual é pessoal, pressupõe uma forma muito particular de compreensão da sexualidade masculina, tida como inata, independente e biológica, que busca a satisfação que o homem é incapaz de controlar. A consequência é percebida como privada, mesmo quando a violação for cometida durante um interrogatório e é rejeitada como um comportamento aberrante de um indivíduo e não como um comportamento tolerado e encorajado pelo governo.

No entanto, se esta violação for entendida como um ato violento realizado com o objetivo de prejudicar, humilhar, dominar e controlar a vítima, de submetê-la ao poder masculino, então a violação deixa de ser algo pessoal e privado e se torna perseguição por motivos políticos. Quando o estupro é equiparado a perseguição, é um motivo legítimo para pedir asilo e para o qual cabe o reconhecimento como refugiada. (MIGUEL JUAN, 2014).

O ACNUR entende que a violência sexual e de gênero, envolve situações em que há generalizadas violações a direitos humanos, sendo muitas vezes vinculada a relações desiguais de gênero dentro de comunidades ou abusos de poder. Sendo assim, "Ela pode assumir a forma de violência sexual ou perseguição por parte das autoridades ou pode ser o resultado da discriminação incorporada na legislação, bem como em normas e práticas sociais predominantes". Essa forma de violência pode ser a causa do deslocamento forçado ou ainda, uma parte intolerável do processo de deslocamento (ACNUR, 2011, p. 6).

---

<sup>115</sup> De acordo com Anker e Lufkin (2003), a fuga de refugiados haitianos para os Estados Unidos durante os anos 1970 e 1980 ajudou a precipitar o movimento contemporâneo de direitos dos refugiados nos Estados Unidos. Quando as mulheres haitianas fugiram da violência durante o tempo do golpe, havia uma rede para ouvir, testemunhar e dar voz às suas histórias. Estas histórias tornaram-se a base para pedidos de asilo, resultando em vários desenvolvimentos legais. Em 1995, os Estados Unidos emitiram diretrizes nacionais sobre asilo de gênero, que afirmam que "abuso sexual grave não difere analiticamente de outras formas de violência física comumente consideradas como perseguição". Tais diretrizes foram um importante avanço internacional.

Tendo em vista que um dos motivos para solicitação de refúgio é o elemento subjetivo de “fundado temor de perseguição”, a falta deste temor é utilizada para negar o refúgio. Quando tal argumento é utilizado no caso de mulheres que saem de zonas de conflito e são altamente vulneráveis, já que é contra elas que o estupro como arma de guerra é utilizado, a violência sexual é vista como algo que inevitavelmente acompanha o conflito bélico, como um crime privado. No entanto, analisando a situação a partir de uma perspectiva de gênero, o resultado é muito diferente. Durante as guerras e conflitos o corpo das mulheres adquire um simbolismo e um significado político particular, um território físico para uma luta política mais ampla na qual a violência sexual, incluindo o estupro, é usada como uma estratégia militar para humilhar e desmoralizar o oponente. O corpo das mulheres como símbolo do domínio de um grupo sobre o outro é visto como uma posse do oponente, portanto a violação é uma violação da propriedade do grupo adversário e, além disso, uma maneira de aterrorizar toda a comunidade. (MIGUEL JUAN, 2014). Para a oficial de ética do Acnur, Keiko Odashiro, “enfrentar a violência sexual e de gênero requer uma mudança de comportamento e de mentalidade.”

Um grave problema que atinge meninas e mulheres é a mutilação genital (ou circuncisão feminina) que tem sido amplamente discutida na literatura de direitos humanos. É uma prática tradicional que envolve a remoção de partes dos órgãos genitais femininos e, em alguns casos, implica em costurar os dois lados da vulva juntos, geralmente sem anestesia ou instrumentos esterilizados. Embora seja um ritual praticado em muitas culturas e religiões, ela é especialmente bem documentada no Chifre da África e em países muçulmanos. (ANKER; LUFKIN, 2003).

Relatório do Unicef, informa que em 2013, 125 milhões de mulheres e meninas foram submetidas a mutilação genital. Em metade dos países, as meninas tinham até 5 anos de idade. No restante, entre 5 e 14 anos quando sofreram a mutilação, sendo que a aceitação social tem sido a razão mais frequentemente citada para apoiar a continuação da prática. (UNICEF, 2013).

A mutilação genital foi identificada como uma questão de direitos humanos em vários fóruns internacionais, mas sua análise feminista como uma violação dos direitos humanos é complicada porque cruza muitas questões complexas culturais, de gênero e raciais no regime de direitos humanos. Há um crescente (mas ainda

pequeno) corpo legislativo reconhecendo a mutilação genital como base para uma reivindicação de refúgio.<sup>116</sup> (ANKER; LUFKIN, 2003).

Ao contrário da jurisprudência internacional de direitos humanos, que identificou a mutilação genital como um abuso dos direitos humanos, mas não necessariamente uma violação dos direitos fundamentais, várias decisões de refugiados associaram esse tipo de prática à integração de violações de direitos humanos ou danos sérios dentro do significado de perseguição. A Junta de Imigração e Refugiados do Canadá entendeu que a deportação de uma mulher à Somália, vítima de mutilação forçada, violou a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, incluindo o direito à vida e a proibição de tratamento cruel, desumano ou degradante. No Reino Unido, as autoridades reconhecem a mutilação genital feminina como uma forma de tortura, e algumas jurisprudências australianas a descrevem como um sério dano dentro do significado de perseguição, isto é, uma ofensa à dignidade humana. (ANKER; LUFKIN, 2003).

A mutilação genital feminina, de acordo com Tripp (2008) tem um objetivo político na medida em que fornece um mecanismo para exercer controle sobre o outro, e se for questionado quem se beneficia dessa prática, a resposta é: os homens. Também é conveniente que se faça a pergunta sobre quem tem o poder de definir o que pode mudar dentro de cada cultura sem afetar a identidade cultural do grupo e o que não pode mudar. Aqueles que têm esse poder são homens e, embora algumas mudanças não sejam vistas como ameaçadoras à identidade coletiva, em relação à erradicação da mutilação genital, uma prática que viola os direitos humanos das mulheres, seu desaparecimento é considerado como uma ameaça à identidade do grupo.

Outra violação que afeta os direitos humanos das mulheres e que enseja pedido de refúgio é a violência familiar. De acordo com Anker e Lufkin (2003) a violência familiar está implicada em uma discussão mais ampla sobre os limites da responsabilidade do Estado<sup>117</sup>. Por uma questão de doutrina, tanto o direito dos direitos humanos quanto o direito dos refugiados reconhecem a responsabilidade do Estado pelas violações dos direitos humanos por parte de atores não estatais. A

---

<sup>116</sup> Ver “Guia sobre solicitações de asilo relativas à mutilação genital feminina” do Acnur.

<sup>117</sup> Para Ungaro (2012, p. 73) “A noção de que o Estado é responsável por seus atos e omissões, devendo reparar aos que foram lesados por sua causa, talvez seja o aspecto mais concreto e sensível da efetividade de sua submissão à lei.”

legislação sobre refúgio há muito tempo se depara com questões fundamentais sobre se a "perseguição", que implica alguma falha de proteção do Estado, requer cumplicidade direta ou indireta. Essas questões tornam-se mais complexas quando se tratam de Estados em colapso ou quando não há nenhuma autoridade centralizada em funcionamento. Para as autoras, o direito dos direitos humanos, que enfrenta questões semelhantes, pode aprender com a experiência do direito dos refugiados.

Em muitos casos de violência sexista intrafamiliar, a interpretação é no sentido de considerar que a violência não é infligida por qualquer um dos motivos apresentados na Convenção de 1951 e que esse tipo de violência, assim como o estupro, são assuntos privados que não atendem aos requisitos a serem considerados como perseguição. O direito a não interferência "além das portas do lar" esconde que as relações entre os sexos também são relações sociais, e não apenas pessoais. Baseado na interpretação de que entre homens e mulheres há pouco para regular, a natureza privada da violência contra as mulheres pode resultar na exclusão da perseguição baseada em gênero, dos debates tradicionais sobre refúgio.<sup>118</sup> (SHAPIRO, 2000; GILLESPIE, 2003; MIGUEL JUAN, 2014).

Relativamente à violação às normas e costumes sociais, em muitos contextos, as mulheres são submetidas a tratamento discriminatório e normas sociais que são implementadas por meio de uma lei ou pela imposição de normas culturais ou religiosas que restringem suas oportunidades e seus direitos. Muitas mulheres são forçadas a respeitar certos padrões de vestuário, ou não estão autorizadas a receber educação ou a praticar certas profissões, são forçadas a casar com o homem escolhido por sua família ou lhes são negados direitos civis ou políticos importantes. Em muitos casos, as leis são aplicadas de forma discriminatória, impondo uma pena às mulheres que é mais alta do que a imposta aos homens pela prática do mesmo delito.<sup>119</sup> (MIGUEL JUAN, 2014).

---

<sup>118</sup> De acordo com Anker e Lufkin (2003), uma área emergente de jurisprudência sobre refugiados diz respeito à violência familiar, uma questão que permanece à margem das leis de direitos humanos, apesar de ser a forma mais difundida de violência contra as mulheres. Nos casos de violência por parte dos maridos e parceiros domésticos do sexo masculino, a questão da proteção do Estado é especialmente complexa devido aos diferentes níveis de interpenetração da responsabilidade e à habilitação do dano "privado" por parte do Estado.

<sup>119</sup> Neal (1988) exemplifica essa discriminação com os casos da legislação iraniana que impõe o uso do hijab pelas mulheres, passível de punição em caso de descumprimento. Outro exemplo é a Arábia Saudita onde mulheres são proibidas de dirigir. Ou países que punem o adultério feminino com penas de castigos corporais, a partir de uma interpretação da lei da Sharia.

Muitas mulheres são vítimas do tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual. Muitas são aliciadas em seus países de origem, outras são raptadas durante o trajeto migratório.<sup>120</sup> O tráfico de seres humanos é uma grave violação aos direitos humanos, entre outros, do direito à liberdade e segurança da pessoa e o direito de não ser submetida à escravidão ou tortura ou tratamento ou punição desumana ou degradante. Por outro lado, a escravidão, a prostituição forçada e a violação sofrida por pessoas sujeitas a tráfico podem constituir um crime contra a humanidade e um crime de guerra, de acordo com o Estatuto do Tribunal Penal Internacional.<sup>121</sup> (MIGUEL JUAN, 2014).

De acordo com o Acnur, em suas Diretrizes para a Proteção Internacional N° 1,

Algumas mulheres ou menores traficados podem ter uma solicitação de refúgio válida nos termos da Convenção de 1951. O recrutamento forçado ou enganoso de mulheres e menores para fins de prostituição forçada ou exploração sexual é uma forma de violência ou abuso baseado no gênero, que pode até levar à morte. Isso pode ser considerado uma forma de tortura e tratamento cruel, desumano ou degradante. Isso também pode acarretar restrições graves à liberdade de movimento de uma mulher, causadas pela abdução, encarceramento e/ou confisco do passaporte ou outros documentos de identidade. Além disso, mulheres e menores vítimas de tráfico podem enfrentar graves consequências após a fuga e/ou o retorno, como, por exemplo, represálias ou retaliação por parte de redes de tráfico ou indivíduos envolvidos, possibilidades reais de vir a ser novamente vítima de tráfico, ostracismo comunitário ou familiar, ou grave discriminação. Em casos individuais, ser traficada para fins de prostituição forçada ou exploração sexual pode constituir um fundamento para a solicitação de refúgio, se o Estado era incapaz ou não estava disposto a oferecer proteção contra essa violência ou ameaças de violência. (ACNUR, 2002, [s.p.]).

Conforme Knight (2007) em muitos casos existe uma tendência a negar o direito ao refúgio e o *status* de refugiado às mulheres traficadas para exploração sexual porque o tráfico de seres humanos é considerado como um comportamento criminoso e não como perseguição.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> O Acnur, em suas Diretrizes sobre Proteção Internacional N 7, informa que “As vítimas de tráfico são diferentes dos migrantes que foram contrabandeados pela natureza prolongada da exploração que elas enfrentam, que inclui abusos graves e constantes de seus direitos humanos nas mãos de seus traficantes. Contudo, as redes de contrabando e as redes de tráfico têm relações próximas, sendo que as duas exploram as vulnerabilidades das pessoas que buscam proteção internacional ou acesso a mercados de trabalho no exterior. Os migrantes em situação irregular que confiam nos serviços de contrabandistas, contratados voluntariamente por eles, também podem acabar se tornando vítimas de tráfico, se os serviços que buscam originalmente se transformarem em cenários abusivos e de exploração através do tráfico.”

<sup>121</sup> O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, em seus artigos 7º e 8º, ao definir crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

<sup>122</sup> O próprio Acnur, embora assevere que a predominância do motivo econômico na questão do tráfico de pessoas não exclui a possibilidade dos elementos presentes na Convenção de 1951,

No âmbito dos direitos reprodutivos das mulheres, existe a discussão sobre a esterilização forçada e se ela enseja base para solicitação de refúgio. Miguel Juan (2014) observa que muitos dos debates sobre as violações dos direitos reprodutivos das mulheres têm se concentrado em como eles afetam as mulheres individualmente (seu direito à saúde, sua vida privada, sua vida profissional, etc.). Durante alguns anos, o debate centrou-se no exame do papel reprodutivo das mulheres nas lutas políticas em relação à sua identidade nacional. Em muitos casos, as pressões exercidas sobre as mulheres para ter ou não filhos não estão relacionadas a elas como indivíduos, esposas ou trabalhadores, mas como membros de uma comunidade nacional específica. De acordo com certos projetos nacionais, em circunstâncias históricas específicas, as mulheres em idade fértil são obrigadas ou forçadas a ter mais ou menos descendentes.<sup>123</sup>

Por fim, a orientação sexual e a identidade de gênero que, de acordo com os princípios de Yogyakarta<sup>124</sup> (2007), informam que a primeira refere-se “à capacidade de cada pessoa de experimentar uma profunda atração emocional, afetiva ou sexual por indivíduos de gênero diferente, do mesmo gênero ou de mais de um gênero, assim como de ter relações íntimas e sexuais com essas pessoas”. Já “identidade de gênero” é a “experiência interna, individual e profundamente sentida que cada pessoa tem em relação ao gênero, que pode, ou não, corresponder ao sexo atribuído no nascimento.”

Enquanto grupo social vulnerável e sujeito à criminalização, as pessoas LGBTI podem sofrer diferentes formas de perseguição, como por exemplo, textos de leis penais genéricos com expressões como “prática de atos carnis contra a natureza”; “satisfação imoral de desejos sexuais” ou ainda, “ataque à moral pública”, geram grave violência física e/ou psicológica, intervenção médica involuntária como

---

reforça que: “O tráfico de pessoas é um empreendimento comercial que tem como motivação primária o lucro, mais do que a perseguição relativa a um requisito da Convenção. Em outras palavras, há a possibilidade de as vítimas serem alvos principalmente por causa do valor comercial, real ou potencial, para os traficantes.” (2002).

<sup>123</sup> Por exemplo, a política chinesa do “filho único” ou a esterilização da população cigana no Leste da Europa pelo regime nazista.

<sup>124</sup> Construídos por um grupo de 29 especialistas em Direitos Humanos, de 25 países, em Yogyakarta, Indonésia, nos dias 6 a 9 de novembro de 2006. Os Princípios do Yogyakarta tratam de um amplo espectro de normas de direitos humanos e de sua aplicação a questões de orientação sexual e de gênero. Os princípios de Yogyakarta foram apresentados, como uma carta global de direitos LGBT ao Conselho das Nações Unidas em Genebra, em março 2007 e são adotados pelos Estados na forma de tratado.

conduta persecutória, sanções desproporcionais pela prática de crime como conduta persecutória, extorsão e roubo e marginalização econômica e social. (OLIVA, 2013).

O ACNUR, atento às necessidades de proteção deste grupo, lançou em 2012, a Diretriz sobre Proteção Internacional nº 9, que trata das solicitações de Refúgio baseadas na Orientação Sexual e/ou Identidade de Gênero no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados. Apesar desta orientação, o ACNUR reconhece a possibilidade de as autoridades não poderem ou simplesmente não terem como seu objetivo proteger pessoas LGBTI contra abusos e perseguições praticadas por atores não-estatais, o que leva à “impunidade dos agressores e a uma situação de tolerância implícita, ou mesmo explícita, em relação ao abuso e perseguição” (ACNUR, 2012).

Essas violências trazidas aqui, que abarcam as dimensões social, cultural, individual e psicológica das mulheres migrantes e que podem ensejar pedidos de refúgio, estão ou podem estar presentes em todas as fases do processo migratório: no país de origem, no deslocamento, na chegada ao destino e na permanência no país de acolhida. Desta forma, é necessário não somente o reconhecimento formal do *status* de refugiada, mas um conjunto de ações baseadas no reconhecimento das violações presentes na vida dessas mulheres.

#### **4.3O reconhecimento das mulheres refugiadas enquanto grupo social carente de proteção**

Na definição clássica de refúgio, pertencer a determinado grupo social enseja o reconhecimento enquanto refugiado. Para Oliva (2013) o pertencimento a determinado grupo social pela Convenção de 1951 é um critério vago, e cabe ao ACNUR, através de suas diretivas, e à jurisprudência dos Estados signatários da Convenção definir os critérios de pertencimento ou identificação de grupo social.

Jubilut (2007) entende que essa imprecisão foi, em certa medida, intencional, uma vez que uma definição taxativa poderia restringir o alcance do dispositivo e seria impossível abarcar todos os indivíduos e seus respectivos grupos. A autora elenca quais critérios integram a definição de grupo social:

(1)O que se baseia no grupo em si, e no fato de ele se identificar enquanto um grupo social – o critério da coesão do grupo; (2) o que funda seu método na sociedade e no modo como esta percebe a existência de um grupo, se a sociedade se posiciona em face de um conjunto de indivíduos considerando-o um grupo ou não; e (3) o mais adequado para o reconhecimento do *status* de refugiado – o critério do agente de

perseguição -, a partir do qual se deve analisar a postura do agente de perseguição em relação ao grupo, uma vez que, caso ele aja ao perseguir como se estivesse em face de um membro de um grupo de indivíduos, há um grupo social.<sup>125</sup>(JUBILUT, 2007, p. 132).

A perseguição por pertencer a um determinado grupo social pode ser configurada como um mecanismo para acomodar uma grande variedade de perseguições que podem ocorrer e que não se encaixam em nenhuma das outras quatro razões apresentadas. Pode ser considerada uma categoria residual, onde tudo o que não tem lugar nos outros quatro motivos pode ser acomodado. Nesse sentido, a escolha do termo grupo social procura formular uma definição de pessoa refugiada ampla e inclusiva. (MIGUEL JUAN, 2014; SANTOLAYA, 2011; MUSALO, 2002; FULLERTON, 1993).

No entanto, embora diferentes países estejam começando a aceitar algumas formas de violência contra as mulheres como perseguição, eles continuam a negar alegações com base no fato de que as mulheres não se qualificam como um grupo social específico (a categoria na qual a maioria das reivindicações relacionadas ao gênero se baseia). Muitos defensores sugerem que negar a possibilidade de as mulheres, em algumas situações, constituírem um determinado grupo social, representa um mal-entendido fundamental das leis discriminatórias e das normas sociais que toleram a perseguição às mulheres. (PATRICK, 2004).

Na definição do *status* de refugiada devido à perseguição política, não é necessário que a solicitante tenha exposto sua opinião política, já que tal opinião é a ela imputada pelo perseguidor, uma vez que a simples presença na casa é interpretada pelos autores da violência como uma afinidade com a ideologia do proprietário da casa, seu parente homem. (CASTEL, 1992).

Nas sociedades patriarcais, existe a inclinação de considerar que as crenças e a ideologia das mulheres, são as mesmas que a dos homens da família (pais, maridos, irmãos, tios, filhos) e, portanto, a conclusão é de que da relação da mulher com um destes homens pode derivar uma perseguição política, não importando sua real opinião. Tanto é assim, que em muitos casos, as solicitantes de refúgio são perseguidas pelas atividades, crenças e opiniões de seus maridos, pais, filhos e irmãos. (MIGUEL JUAN, 2014).

---

<sup>125</sup> Conforme visto na seção anterior, estes critérios podem ser problemáticos para as mulheres.

A jurisprudência canadense, no caso *Canada versus Ward* (1993)<sup>126</sup> parece ser a que melhor define o que caracteriza um grupo social, cuja decisão informa que na definição de "grupo social específico", devem ser levados em conta temas gerais subjacentes à defesa dos direitos humanos e anti-discriminação que formam a base para a iniciativa internacional de proteção a refugiados. (EDAL, 1993). São eles:

- (1) **grupos definidos por uma característica inata e imutável**; (2) grupos cujos membros se associam voluntariamente por razões tão fundamentais à sua dignidade humana que não devem ser forçados a abandonar a associação; e (3) grupos associados por um antigo *status* voluntário, inalterável devido à sua permanência histórica.<sup>127</sup> (EDAL, 1993. **Grifos da autora**).

A primeira categoria englobaria indivíduos que temem a perseguição baseadas em gênero e orientação sexual. De acordo com o Acnur, em seu *Manual de Procedimentos e critérios para determinação da condição de refugiado*, "um "grupo social específico" abrange pessoas cuja origem, estilo de vida e condição social são similares." Não é raro que o temor de ser perseguido por essa razão, coincida com o temor de perseguição por outros motivos, como raça, religião ou nacionalidade. (ACNUR, 2011, p. 18).

Como já visto anteriormente, muitas vezes a perseguição às mulheres tende a ocorrer dentro da esfera considerada "privada" (os que causam danos são, na maioria das vezes, atores não estatais, incluindo os membros da família). Assim, surgem questões sobre a responsabilidade do Estado de intervir em tais situações e, muitas vezes, faz com que os analistas voltem à noção tradicional - e falsa - de que os danos sofridos pelas mulheres são sempre pessoais e nunca motivos de perseguição. (PATRICK, 2004).

Patrick (2004) chama atenção ainda para o fato de que a falta de proteção do Estado também pode ser um elemento essencial na própria perseguição, isto é, como o nexos entre a perseguição e a Convenção de Refugiados fundamentada na participação em um grupo social. O dano (temido) é aceito pelo Estado e pela sociedade porque acontece com as mulheres. Os perseguidores sejam eles

---

<sup>126</sup> Disponível em:

<https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/Canada%20%28AG%29%20v%20Ward%20%5B1993%5D%202%20S.C.R.%20689.pdf>

<sup>127</sup> Tradução livre de: (1) groups defined by an innate, unchangeable characteristic; (2) groups whose members voluntarily associate for reasons so fundamental to their human dignity that they should not be forced to forsake the association; and (3) groups associated by a former voluntary status, unalterable due to its historical permanence.

maridos, pais, militares ou outros homens na sociedade, visam as mulheres em parte porque sabem que seus crimes ficarão impunes. Assim, o grupo social pode ser definido pelo reconhecimento pelos próprios perseguidores de que as mulheres estão "separadas" do resto da sociedade; e são menos merecedoras, e menos propensas a receber proteção do que os homens.

Nesse sentido, aos Estados cabe reconhecer a singularidade da condição das mulheres solicitantes de refúgio, diante do quadro desenhado até aqui. Cyfer (2013), ao analisar o conceito de "desumanização" em Butler, entende que ela se apresenta de duas formas opostas: a invisibilidade pública e a superexposição. No primeiro caso, Estados, governos ou a própria sociedade tendem a ignorar o "problema", ou a existência das necessidades de determinados grupos. Já no caso da excessiva exposição pública, determinados grupos ou indivíduos são exaustivamente apresentados ao público como a raiz de todo mal (a título de exemplo, a "crise" dos refugiados na Europa, ou os haitianos que vieram para o Brasil).

Em ambas as situações, o reconhecimento do outro tem caráter negativo, na medida em que ele simplesmente não acontece, seja por que se ignora o outro, seja porque ao outro é negado o acesso a bens sociais necessários a sua existência digna, uma vez que ele é considerado um problema. O reconhecimento somente seria alcançado a partir da empatia com o sofrimento do outro, "que se faz pelo processo inverso da desumanização, ou seja, por uma crítica cultural capaz de tornar pública a vulnerabilidade humana oculta." (CYFER, 2013, p. 252).

Até a década de 1970, as mulheres eram invisibilizadas em vários âmbitos sociais, pois foi somente nesta década que se iniciaram de maneira mais eloquente os debates sobre a teoria feminista. Sendo assim, é possível que em razão do lapso temporal da Convenção de 1951 até o desenvolvimento dos estudos de gênero nos anos 1970, a perseguição em razão de gênero não figure como causa de perseguição no texto da Convenção.

Em função da diferença temporal, tem-se utilizado o critério de pertencimento a grupo social das mulheres para o reconhecimento do *status* de refugiado, especialmente para aquelas provenientes de Estados nos quais a mulher é tratada como um ser inferior, e, portanto, não tem seus direitos fundamentais assegurados. (JUBILUT, 2007, p. 133).

Honneth (2010) entende que a noção de reconhecimento tornou-se um núcleo normativo de um número significativo de esforços de emancipação política, mas reconhece que ao lado disso, cresceram as dúvidas sobre seu potencial crítico, o

que contribuiu para a expansão do que ele chama de ceticismo teórico. Diante de uma cultura afirmativa, em que o reconhecimento expresso publicamente muitas vezes carrega apenas aspectos retóricos, ser elogiado oficialmente por certas qualidades ou habilidades parece ter se tornado um instrumento da política simbólica. (HONNETH, 2010).

Desta forma, longe de contribuir de forma sustentável para a melhoria das condições de autonomia da sociedade, o reconhecimento social pode produzir atitudes sistêmicas, fazendo com que as práticas de reconhecimento não tragam um empoderamento dos sujeitos, mas sua subjugação. Assim, por meio de processos de reconhecimento mútuo, seria possível que os indivíduos fossem “treinados” a incorporar certa atitude de si mesmos, o que os motivaria a assumir voluntariamente os deveres da comunidade ou desempenhar suas funções. (HONNETH, 2010).

O reflexo disso relativamente à condição de reconhecimento das mulheres, é que tanto elas, quanto o Direito Internacional dos Refugiados e conseqüentemente, as políticas internas de cada Estado, ignorem a necessidade de fazer constar em documentos legais, a condição das mulheres enquanto grupo social carente de proteção, pois estariam subsumidas na dimensão de “pertencimento a grupo social.”

#### **4.4 A luta pelo reconhecimento e a busca por igualdade de gênero no contexto migratório**

Segundo Ranciére (2016) "Reconhecimento" geralmente tem dois significados: em primeiro lugar, a coincidência de uma percepção real com um conhecimento que já possuímos, como quando reconhecemos um lugar, uma pessoa, uma situação ou um argumento. Segundo, do ponto de vista moral, reconhecimento significa que respondemos à reivindicação de outros indivíduos que exigem que os tratemos como entidades autônomas ou pessoas iguais. Ambos os significados são baseados na ideia de uma identidade substantiva. Nesse sentido, o que é crucial é o “re-” do reconhecimento. O reconhecimento é, portanto, um ato de confirmação.

Lembrando que, para Honneth, o resultado da negação do reconhecimento é a injustiça social, que compromete a relação do indivíduo consigo mesmo, e conseqüentemente com o outro, esse não reconhecimento pode advir de algum tipo

de violência física, da falta de proteção legal/estatal ou do não reconhecimento individual ou coletivo.

No que diz respeito aos refugiados, sobretudo às mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, entende-se aqui que as três formas de reconhecimento trazidas na teoria de Honneth, são violadas: na medida em que tem sua integridade física violada, seja no país de origem, na rota de fuga ou no país de destino; no momento em que, mesmo diante do reconhecimento formal de sua condição de refugiadas são privadas de seus direitos enquanto membros de uma comunidade político jurídica (limitação do direito de ir e vir; proibição de participação política; dificuldades de acesso a serviços sociais, por exemplo); e, quando são vítimas de discriminação e preconceito por sua condição.

Neste sentido, percebe-se que a agenda política dos Estados não tem contemplado, ou muito pouco, as especificidades das mulheres refugiadas, não as reconhecendo enquanto um grupo social carente de proteção (para além do reconhecimento formal da condição de pessoa refugiada). Para Boyd e Grieco (2013), se a política migratória determinar o estatuto de entrada dos migrantes, esse mesmo estatuto, por sua vez, determina frequentemente os direitos de residência e de emprego. Isso também pode integrar os critérios de elegibilidade para programas de bem-estar social. O estatuto de entrada é mais suscetível de prejuízo para as migrantes do sexo feminino porque os direitos de residência e de trabalho e os direitos conexos diferem frequentemente por gênero. Como as mulheres migrantes são frequentemente vistas pelo Estado como "dependentes", seus direitos podem tornar-se legalmente dependentes, às vezes precariamente, da migração e do *status* de residência de outros membros da família. Isso pode afetar a capacidade das mulheres migrantes/refugiadas de obter esses direitos por direito próprio.

A forma como as mulheres são definidas em uma política migratória também pode afetar outros direitos, incluindo a capacidade de obter cidadania legal rapidamente, ter acesso a aulas de línguas, obter treinamento profissional e ter acesso a programas de renda. Por esta razão, estudos de mulheres migrantes argumentam que as mulheres com mais frequência do que os homens têm negada sua cidadania plena, isto é, os direitos e responsabilidades civis, políticos e sociais completos que normalmente vêm com a participação em uma sociedade. (BOYD; GRIECO, 2013).

Oliva (2013) lembra que “paralelamente à concepção da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), o tema dos refugiados precisou ser avaliado sob uma nova ótica: a da proteção aos direitos da mulher” (p. 480). Observa ainda a autora que a Convenção dos Refugiados de 1951 foi idealizada e escrita por homens, não prevendo a proteção em razão de gênero, sendo que nos últimos anos tem se discutido se a perseguição em razão de gênero deva fazer parte da Convenção de 1951. (OLIVA, 2013). Como já visto neste trabalho, o tema não é unanimidade.

Alguns Estados, no momento da concessão do refúgio, acabam reconhecendo as mulheres enquanto uma minoria sexual, sendo entendida sua perseguição por motivo de pertencimento a grupo social<sup>128</sup>, de acordo com as diretrizes do próprio Acnur<sup>129</sup>. Mas ainda não há unanimidade a respeito. Oliva (2013) bem observa que “os mecanismos jurídicos contribuem de forma determinante para a inclusão de grupos estigmatizados em seu corpo social” (p. 483). Nesse sentido, este trabalho defende que, reconhecer as mulheres enquanto grupo social carente de proteção estatal, deveria fazer parte do texto da Convenção de 1951, que protege pessoas refugiadas, e não ficar a cargo de discricionariedade dos Estados.

Mestre (2006) defende que é necessária uma nova perspectiva ao projeto feminista, institucionalizando as diferenças entre mulheres no nível do discurso e da análise feminista, evitando risco de cair no essencialismo assumindo que todas as mulheres têm atributos e experiências semelhantes, ignorando a influência que outras variáveis como raça, classe, riqueza e preferência sexual podem ter sobre a posição das mulheres nas diferentes sociedades. Deste modo, a diversidade existente nas experiências das mulheres torna-se visível para o Direito Internacional dos Direitos Humanos e para o Direito Internacional dos Refugiados. (MIGUEL JUAN, 2014).

Como já apontado anteriormente, o reconhecimento ou não das mulheres enquanto refugiadas, faz parte de uma estrutura patriarcal da sociedade, entendendo o patriarcado como a “estrutura que organiza a sociedade, favorecendo uns e obrigando outros a se submeterem ao grande favorecido que ele é, sob pena

---

<sup>128</sup> É o caso do Brasil, como será visto no capítulo 4.

<sup>129</sup> Em suas diretrizes para proteção internacional, o Acnur faz menção a uma “interpretação sensível ao gênero.”

de violência e morte.” (TIBURI, 2018, p. 59). Não à toa, apesar do aumento do número de mulheres que migram motivadas por um desejo de uma vida longe da violência, muitas delas continuam sujeitas à opressão social e machista dentro de uma estrutura patriarcal.

Ao analisar o atual estágio dos debates sobre gênero no contexto migratório alemão, Neuhauser, Hess e Schwenken (2017), observam que as mulheres e a categoria de gênero têm permanecido praticamente invisíveis, tanto na percepção pública, quanto na discussão científica sobre refúgio e migração. No entanto, desde 2015, na Alemanha ao menos, uma nova visibilidade de gênero no discurso sobre refugiados tem se evidenciado. Não apenas pela adoção de políticas mais restritivas em relação à reunião familiar, mas desde o fechamento da rota dos Balcãs, mais mulheres e crianças estão se deslocando por rotas cada vez mais perigosas. Nesse sentido, ativistas pela igualdade de gênero passaram a trazer demandas das mulheres em busca de proteção e a implementar projetos específicos de gênero.

Por outro lado, tanto os atores individuais quanto coletivos têm usado as discussões de gênero de maneira estratégica, com a justaposição e perpetração masculina e a vulnerabilidade feminina, por um lado, e por outro, quando se trata do discurso sobre a ameaça ao espaço público por parte dos refugiados do sexo masculino, é usado o discurso generalizado de gênero. Atualmente é possível observar como grupos sociais estão liderando lutas simbólicas sobre a legitimidade ou dominância de interpretações e classificações da realidade social em vários campos da prática, fazendo uso de várias formas de conhecimento, no campo social e político. (NEUHAUSER; HESS; SCHWENKEN, 2017). É uma espécie de instrumentalização do discurso sobre gênero, de acordo com o interesse em alardear o perigo dos imigrantes homens incivilizados sobre as mulheres alemãs, ao mesmo tempo em que é discutida a necessidade de proteção e igualdade de gênero para as mulheres imigrantes.

Enviesado nestes discursos, há certa distinção entre o *eu* e o *outro*, entre *estabelecidos* e *outsiders*: enquanto grupo estabelecido, parte da sociedade alemã (neste caso) estigmatiza os imigrantes como “pessoas de menor valor humano”, considerando que lhes falta “a virtude humana superior, o carisma grupal distintivo”, característico dos estabelecidos. (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 19).

Essa autoimagem positiva que os grupos estabelecidos têm de si, é a mesma que os homens ou as sociedades patriarcais têm sobre as mulheres, o traz o risco

de que “os indivíduos “superiores” podem fazer com que os próprios indivíduos inferiores se sintam, eles mesmos, carentes de virtudes – julgando-se humanamente inferiores.” (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 20). Essa autoimagem negativa de si pode comprometer o reconhecimento do indivíduo ou de grupos, nos termos da teoria honethiana. Nesse sentido, o feminismo através de seus movimentos representa a luta por reconhecimento.<sup>130</sup>

Nesse sentido, as lutas dos movimentos feministas são de extrema importância para as demandas das mulheres migrantes e refugiadas e o reconhecimento de seus direitos como direitos humanos. Não se pode negar, no entanto, que tais direitos são uma construção da sociedade burguesa ocidental, a partir de valores liberais, cuja “racionalidade individualista, que o Ocidente pretende apresentar ao mundo como “universal” e necessária [...] - concretamente – serve para acentuar as exclusões, as desigualdades e as relações assimétricas de poder.” (VITÓRIA, 2018).

Sob esta perspectiva, se faz necessário, nas palavras de Bell Hooks (2019, p. 78) “descolonizar o pensamento e as práticas feministas”, no sentido de trazer uma outra abordagem sobre as discussões da violência e sexismo que afetam as mulheres ao redor do mundo, sob pena de se reproduzir o discurso instrumental exemplificado acima, de que o sexismo sofrido por mulheres de países africanos ou asiáticos é mais brutal e perverso, do que o que afeta as mulheres de países desenvolvidos da Europa ou da América do Norte.

Assim, “uma perspectiva feminista descolonizada iria, antes de tudo, examinar como práticas sexistas em relação ao corpo das mulheres estão conectadas globalmente” (HOOKS, 2019, p. 78), não permitindo que o capitalismo transnacional transforme o feminismo em produto do ocidente “que mulheres em outras culturas devem lutar para ter o direito de consumir.”<sup>131</sup> (HOOKS, 2019, p. 79).

---

<sup>130</sup> Em Luta por Reconhecimento, Honneth informa que “embora os trabalhos feministas sobre filosofia política tomem hoje frequentemente um caminho que se cruza com os propósitos de uma teoria do reconhecimento, tive que renunciar a um envolvimento com essa discussão; isso não só teria extrapolado o quadro argumentativo exposto por mim, mas também excedido consideravelmente o estado atual de meus conhecimentos.”(p. 25).

<sup>131</sup> Para Márcia Tiburi (2018, p. 62) “O sistema econômico e social ao qual se dá o nome de capitalismo – por valorizar o capital acima de todas as coisas – mede os corpos como força de trabalho e, assim como ontem reduzia as pessoas a trabalhadores, hoje depende do abandono e do apagamento dessas mesmas pessoas que, mesmo sendo trabalhadoras, devem se contentar em ser consumidoras.”

Se conforme Tiburi (2018, p. 69), o patriarcado é “uma cortina que se usa para esconder o que não deve ser mostrado, e o feminismo surge como o descortinamento”, necessária a inserção cada vez maior de grupos estigmatizados dos quais fazem parte mulheres migrantes/refugiadas, nas discussões sobre sua própria condição. Reproduzir o discurso de que determinadas práticas nocivas às mulheres são privilégio de certas partes do mundo “incivilizado”, é não reconhecer as diferenças culturais que acabam relativizadas ou invisibilizadas por um discurso homogêneo de direitos humanos, baseado em uma única realidade.

Sendo assim, a busca por reconhecimento e igualdade de gênero no contexto migratório dentro da teoria e lutas feministas, deve perseguir o que segundo Hooks (2019, p. 80) é objetivo do feminismo global: “estender e alcançar lutas globais para acabar com o sexismo, a exploração sexista e a opressão.”

## 5 POLÍTICAS PÚBLICAS COM RECORTE DE GÊNERO PARA MULHERES: O RECONHECIMENTO DA IGUALDADE

*Depois de tanta má sorte queremos um percurso infalível.  
Portanto, deixámos a terra com todas estas incertezas para trás  
e lançamos o nosso olhar para o céu.  
Hannah Arendt, 2013.*

Com a crescente escala de intervenção do Estado e a complexidade dos governos, os assuntos públicos não são mais tão simples, e as soluções para estes são multifacetadas. Nesse contexto, as políticas públicas passam a fazer parte do debate no meio acadêmico, bem como na prática, enquanto reivindicações sociais. Do ponto de vista prático (grupos interessados, agentes políticos e cidadãos), “uma maior compreensão do tema permite uma ação mais qualificada e mais potente”. Do ponto de vista acadêmico, “o interesse pelos resultados das ações governamentais suscitou a necessidade de uma compreensão teórica dos fatores intervenientes e da dinâmica própria das políticas” (SCHMIDT, 2008, p. 2308).

No momento atual, pelo qual passa a humanidade, a migração é um fenômeno em que noções como identidade nacional e cultural devem ser renegociadas. Desse processo de renegociação, faz parte o reconhecimento de que as consequências tanto do processo migratório, quanto das políticas a que faz jus essa população, tem efeitos diversos sobre mulheres e homens.

Surge então a necessidade de pensar a igualdade substantiva, para além da igualdade formal/legal, para que se possa caminhar para a equidade. Não basta que a lei preveja tratamento igual para homens e mulheres e proíba a discriminação, se, na prática, mulheres ocupam os piores postos de trabalho, são minoria na política e nas esferas de decisão, recebem menores salários, mesmo ocupando os mesmos cargos que os homens, e ainda tenham que enfrentar uma dupla ou tripla jornada de trabalho. Para as mulheres em situação de refúgio, esse fardo pode ser ainda maior.

### **5.1 Poder e política: o papel do Estado na proteção aos refugiados e solicitantes de refúgio através de políticas específicas**

Peter Birke (2018) observa que as lutas dos migrantes sempre foram lutas de classe pela “grande” questão social, ao lado da afirmação dos direitos sociais de um ou mais grupos cuja posição no mundo do trabalho é precária. Isso não muda o fato de que os oponentes das lutas dos migrantes argumentem de maneira enérgica ou racista, ao mesmo tempo em que podem ser colegas de trabalho.

Em meio a essas ambiguidades, pensar um mundo sem fronteiras talvez tenha sido a maior utopia da globalização do século XXI. Se bem que para o capital financeiro, grandes corporações e as tecnologias da informação as barreiras tenham sido consideravelmente alargadas, quando não desfeitas, para os migrantes, milhares de pessoas ao redor do mundo, a realidade de fronteiras abertas permanece utópica.

Os Estados-nação modernos podem ser interpretados como uma forma de solidificação das estruturas sociais, eles estabelecem uma filiação clara entre Estado-nação e cidadãos. Isto é determinado não apenas pela nação à qual se pertence, mas pela respectiva nacionalidade, que nos modernos Estados-nação é geralmente caracterizada por diferentes identidades culturais e, em alguns casos, até mesmo explicitamente por diferentes nações (como no caso da Grã-Bretanha), ou no caso de várias nações que abraçam a nação, como os curdos (Turquia, Iraque, Síria). Enquanto isso, nos Estados pós-conflito, as fronteiras entre identidade cultural, nação e cidadania são fluidas. (NIDA- RÜMELIN, 2017).

De acordo com Saffioti (2004) o poder está frequentemente vinculado a riquezas, onde a hegemonia do capital financeiro e parasitário nada cria. Nesse sentido, “a concentração mundial de riquezas atingiu tão alto grau, que gerou um perigo político a temer-se.” (SAFFIOTI, 2004). Assevera autora que no atual modelo de economia-mundo, onde a produção de mercadorias envolve vários países, o mundo está organizado em redes de produção, informação e troca, mas não de solidariedade, o que coloca a humanidade em uma crise de indiferença que somente poderá ser rompida, justamente, pela solidariedade, que vem sendo negada através do que Baumann (2016, p. 24) chama de “dialética do estabelecimento de fronteiras [...] constituída por amor, ódio e indiferença, ou desprezo.”

Sendo assim, o conceito de responsabilidade é indispensável para qualquer forma de opinião ética. Se as pessoas, coletivos e Estados não têm

responsabilidade pelo que fazem, então todo julgamento ético é supérfluo. O julgamento ético não vem *ex post*, mas *ex ante*: trata-se de esclarecer o que deve ser feito. Se o ímpeto dos sistemas é tão pronunciado que os indivíduos e suas práticas não fazem diferença, ou em escala global, se o ímpeto do sistema econômico global transforma qualquer ação nacional em desperdício, as questões normativas desaparecem por trás dos fatos. Então é possível determinar o que está acontecendo, mas não o que fazer. (NIDA – RÜMELIN, 2017). Um exemplo disso poderia ser a postura dos países desenvolvidos em relação aos migrantes que lhes batem à porta: existe uma “crise de refugiados”, mas não há nada que se possa fazer a respeito, nada além de construir muros e fechar fronteiras.

Os críticos das atuais ondas migratórias parecem esquecer que a migração molda toda a história humana. A população mundial de hoje fora da África consiste quase exclusivamente de descendentes de migrantes da África Oriental. Estes emigraram do continente há cerca de 50 mil anos e se espalharam pelo Oriente Médio para a Europa e Ásia, e depois para as Américas. Observando as migrações atuais, há motivos muito diferentes que levam as pessoas a deixar sua terra natal e ir para outras regiões do mundo. Um deles é o desejo perfeitamente legítimo de melhorar a própria situação socioeconômica. (NIDA – RÜMELIN, 2017).

Desta forma, Honneth (2015, p. 32) defende uma eticidade pós tradicional que parte das premissas de que “a forma de reprodução social de uma sociedade é determinada por valores e ideais comuns compartilhados e universais”; “de que o conceito de justiça não pode ser entendido independentemente desses valores que abarcam todo âmbito do social”; que partindo das premissas anteriores e da realidade social em sua diversidade os valores capazes de “assegurar e realizar valores universais” são reconstruídos; e, finalmente, que para essa reconstrução normativa não há instâncias de eticidade, pois,

mediante sua estrita execução, a reconstrução normativa tem de ser desenvolvida até o ponto em que, se for necessário, pode se tornar evidente em que medida as instituições e práticas éticas deixam de representar, de maneira suficientemente abrangente e complexa, os valores gerais que elas incorporam. (HONNETH, 2015. p. 32).

Tendo em conta essas premissas, e o alerta do próprio Honneth (2015) de que elas são insuficientes para a definição de um conceito de justiça da sociedade, uma vez que se faz necessário determinar exatamente sobre quais valores as sociedades atuais estão alicerçadas; e como já observava Hannah Arendt, de que a

conduta moral não é inerente ao indivíduo, não acontece de forma natural, a forma como os países, especialmente os desenvolvidos, vêm lidando com as questões migratórias vai além da falta de solidariedade, adentrando no campo ético e jurídico.

Analisando a chamada “crise europeia”<sup>132</sup> de 2015, também chamada de “o longo verão das migrações” (Kritnet)<sup>133</sup>, Gomarasca (2017) levanta duas questões: se é possível justificar o dever de assumir a responsabilidade pela específica vulnerabilidade jurídica e política que caracteriza a vida dos refugiados e, se este dever é compatível com o direito que um Estado soberano possui de controlar as próprias fronteiras.

Ao analisar os números, nada confiáveis, segundo Gomarasca (2017), de acordo com o Eurostat<sup>134</sup>, em 2015, 1 milhão de refugiados teria chegado à Europa. Esses números, de acordo com o pesquisador, devem ser analisados com cuidado: mesmo tendo em vista o contingente de mais de 20 milhões de refugiados naquele ano, ele é somente um pouco maior que o de 1992 (levando em conta que a população mundial representava dois terços da população atual). Por outro lado, a maioria desses migrantes forçados buscou refúgio em países limítrofes e apenas 1,3 milhões de pessoas migraram para Europa e América do Norte.

Segundo o pesquisador da Universidade Birmingham, na Inglaterra, Nando Sigona, ao confrontar os números publicados pelo Frontex que publicou em seu *Twitter* que entre janeiro e setembro de 2015, 710 mil migrantes teriam entrado na União Europeia, com os números trazidos pelas Nações Unidas e pela Organização Internacional das Migrações (estimadas em 590 mil), recebeu como resposta do próprio Frontex, que as pessoas que entram na Europa através de rotas diferentes provavelmente serão contadas duas vezes. (SIGONA, 2015).

A Frontex, como agência da União Europeia responsável por coordenar a gestão de fronteiras, ao superestimar a entrada de migrantes na região deveria estar ciente de que estes números poderiam ter um efeito profundo na forma como a Europa lidaria com a crise então em curso. Esses números têm um impacto profundo

---

<sup>132</sup> De acordo com Gomarasca (2017, p. 18) “é fácil notar a prevalência de conceitos-chave como “crise” e “emergência”, justamente para sugerir que a defesa frente a um perigo iminente seja natural e necessária. Tende-se a esconder, em geral, que estamos diante de pessoas que migram. Prefere-se falar em “massas” ou, melhor ainda, em “fluxos”, sugerindo assim a existência de uma força, de uma pressão sobre as fronteiras externas que deve ser controlada.”

<sup>133</sup> Netzwerk für kritische Migrations – und Grenzregimeforschung (Rede de Pesquisa Crítica sobre Migração e Regimes de Fronteira).

<sup>134</sup> Banco de dados estatístico da União Europeia: <https://ec.europa.eu/eurostat>

no debate público sobre a crise de refugiados e migração, pois são rapidamente captados pela mídia, especialmente quando mudam drasticamente. Políticos anti-imigração, que buscam uma confirmação definitiva de que a União Europeia está sendo invadida, apenas esperam que números como esses apareçam para reforçar seus argumentos sobre o fechamento das fronteiras. Basta lembrar que preocupações crescentes sobre uma "invasão" de refugiados e migrantes ajudaram a eleger Donald Trump e influenciar os eleitores do Brexit. Esse alegado aumento da migração e do deslocamento forçado, diz mais sobre o pânico moral sobre a migração, do que a realidade. (SIGONA, 2015).

Em artigo publicado na Revista *Nature*, intitulado *What the numbers say about refugees*<sup>135</sup>, Declan Butler afirmou que o número de refugiados e migrantes que entram na União Europeia é baixo em comparação com a população do bloco. Tendo em vista que Nações da África e da Ásia absorvem um número muito maior de migrantes, o discurso europeu de invasão, seria um clássico exemplo de percepção *versus* realidade. (BUTLER, 2017).

Os pesquisadores da Kritnet – Rede de Pesquisa Crítica sobre Migração e Regimes de Fronteira, asseveram que o que aconteceu na União Europeia durante o longo verão de 2015, não foi uma crise de refugiados, mas uma derrota estrutural e histórica do regime de fronteiras europeu. Os Estados europeus conjuntamente com a União Europeia tentam, há 30 anos, estabelecer um regime de fronteira seletivo e multifacetado (que vai além da União Europeia).

Para esta finalidade foi criado o Sistema Schengen, que se tornou um sistema de mobilidade europeu racista com vistas a garantir a manutenção do interesse das hegemonias europeias: desenvolvimento do mercado e, conseqüentemente, a livre circulação de pessoas ao lado de uma política de controle seletivo de mobilidade externa e um rígido isolamento daquelas partes do mundo que não se encaixavam na lógica pós-colonial neoliberal. Neste cenário, a migração tornou-se objeto de vigilância e o Mediterrâneo tornou-se uma zona de morte militarizada. (HESS, *et al*, 2017).

A reação da União Europeia à assim chamada “crise dos refugiados” pode ser assim, considerada antiética, mesmo reconhecendo que

argumentar em favor de uma obrigação para com o refugiado (“*duty to refugee*”) não é tarefa fácil: implica uma reavaliação geral das práticas que

---

<sup>135</sup> “O que os números dizem sobre os refugiados”

utilizamos para determinar a nossa relação com os chamados *outsiders*, a começar por como estabelecemos as fronteiras entre os que estão dentro e os que estão fora do espaço jurídico-político da cidadania.(GOMARASCA, 2017, p. 15).

Teóricos políticos geralmente concordam que os cidadãos cujos estados lhes proporcionam segurança, liberdade e um bom nível de bem-estar social têm deveres morais em relação àquelas pessoas que não desfrutam de nenhum desses benefícios e são forçados a deixar seu país para buscar proteção contra perseguição, violência e ameaças às suas necessidades humanas básicas. Parece natural pensar nesses deveres morais como humanitários, semelhantes aos deveres de ajudar e resgatar estrangeiros em perigo. (GIBNEY, 2014; BAUBÖCK, 2018).

Os proponentes de um argumento humanitário para a admissão de refugiados acreditam que os estados estarão mais dispostos a aceitar os deveres correspondentes, se estes forem limitados tanto pela força das necessidades quanto pelos custos da assistência. Necessário, no entanto, lembrar, que refugiados precisam de um permanente restabelecimento e integração em outro país. (GIBNEY, 2014; BAUBÖCK, 2018).

Sendo assim, os Estados têm o dever de primeira ordem de não criar refugiados. Se eles não cumprirem este dever porque praticam perseguição, porque não protegem suas populações da violência, fome e desastres naturais, ou porque não têm a capacidade para fazê-lo, então outros estados adquirem uma responsabilidade de segunda ordem para admiti-los como refugiados que não podem ser protegidos através de intervenção externa ou assistência. Nesse sentido, a admissão de refugiados não é apenas um dever humanitário, mas um mecanismo de reparação da legitimidade no sistema estatal internacional. No âmbito internacional, a nacionalidade funciona como um mecanismo que atribui a responsabilidade primária pelo indivíduo a Estados particulares. Se esse mecanismo falhar em proteger, então outros Estados se tornarão, em princípio, responsáveis por fornecer proteção substitutiva. (BAUBÖCK, 2018).

O “problema” dos refugiados, de acordo com Belloso Martín (2016), está intimamente vinculado com os acontecimentos que se desenrolam na esfera internacional. Se nos anos vinte do século XX, a causa foi a Revolução Russa, nos anos trinta e quarenta o nazismo e o fascismo foram os responsáveis por milhares de refugiados. Nas duas décadas posteriores, os perseguidos foram consequência

da Segunda Guerra Mundial, e nos anos 1960, os processos de descolonização, ao passo que nas décadas de oitenta e noventa, foram numerosos os deslocados por guerras, fome e miséria em vários lugares do mundo.<sup>136</sup> Os deslocamentos têm sido agravados devido ao crescimento demográfico desproporcional em alguns países e a concentração de riquezas, que aumenta cada vez mais a brecha entre países desenvolvidos e em desenvolvimento ou subdesenvolvidos.

Em resposta às questões anteriormente trazidas, se existe um dever de solidariedade frente à vulnerabilidade dos refugiados e se esse dever deve ser assumido pelos Estados, a resposta deve ser positiva, pois são os próprios Estados os responsáveis pela migração forçada de milhares de pessoas. A justificação ética para essa responsabilidade é em primeiro lugar, a compaixão pela condição humana, ponto de partida para que o significado jurídico e político da dignidade humana não seja perdido. (GOMARASCA, 2017).

As políticas estatais devem, portanto, evidenciar o caráter humanitário de acolhida a refugiados, em lugar do caráter securitário, e “garantir o acesso a um espaço compartilhado, uma moradia que seja uma casa comum, um laboratório civil capaz de gerar” um tecido social da vida das pessoas, pois, na linha de pensamento de Hannah Arendt, “uma ética das migrações é possível, portanto, exercendo uma constante vigilância crítica contra essas tentações totalitárias e argumentando em prol de um cuidado para com a vulnerabilidade que marca a nossa condição humana comum.” (GOMARASCA, 2017, p. 21/22).

## **5.2 O caminho para a (re)construção dos direitos humanos a partir das políticas públicas migratórias**

Em artigo de opinião escrito no Jornal *The New York Times* em 2012, Seyla Benhabib, ao comentar a decisão do governo Obama de não mais deportar jovens imigrantes irregulares que cumprissem determinadas condições, sob o argumento de que era a “coisa certa a fazer”, questiona se o presidente estava falando de *certo* no sentido legal ou moral. (BENHABIB, 2012).

Para Benhabib (2012) a moralidade e a política das migrações estão entre as questões mais controversas em grande parte do mundo. Nos Estados Unidos, as discussões sobre a imigração fluem facilmente para questões de segurança

---

<sup>136</sup> Também poderia ser feita menção aos milhares de deslocados em razão das ditaduras latino-americanas, entre as décadas de 1960 e 1970.

nacional, níveis de emprego, para a saúde da economia americana e ameaças a uma presumível identidade e modo de vida nacional americano. Da mesma forma como acontece na Europa, onde as notícias de morte de pessoas que tentam chegar ao continente pela via marítima, são constantes.

Benhabib (2012) argumenta ainda que as migrações colocam dois princípios morais e legais, fundamentais ao sistema estatal moderno, um contra o outro. Por um lado, o direito humano dos indivíduos de atravessar fronteiras, seja por razões econômicas, pessoais ou profissionais, ou para buscar asilo e refúgio garantidos pelos artigos 13 e 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Por outro lado, o Artigo 21 da Declaração reconhece um direito básico ao autogoverno, estipulando que a vontade do povo será a base da autoridade do governo. Sob o atual regime de estados, esse direito fundamental inclui o controle além das fronteiras, de determinar quem deve ser um cidadão, diferentemente de um residente ou estrangeiro.

Uma visão humanitária contrasta com uma perspectiva normativa que considera o asilo um direito humano. Nesta última perspectiva, a capacidade e o compromisso de proteger os direitos humanos fundamentais é uma condição básica para a legitimidade dos Estados. Os Estados são uma fonte potencial de violação desses direitos, mas o poder do Estado também é necessário para proteger os indivíduos contra tal violação. O movimento crucial no estabelecimento de um dever dos Estados de receber refugiados é considerar a legitimidade do Estado não como um assunto interno que depende da proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos e residentes em seu território, mas também como uma questão de reconhecimento mútuo entre Estados, como membros em boa posição de uma sociedade internacional cujas normas básicas combinam os direitos de soberania com os direitos humanos individuais. (BAUBÖCK, 2018).

Nessa sociedade, cada Estado é o principal responsável pela proteção dos direitos humanos dentro de sua própria jurisdição, mas se alguns Estados não o fizerem, todos os outros estados adquirem uma responsabilidade coletiva de restaurar a proteção danificada dos direitos humanos que é a principal fonte de sua própria legitimidade. A norma da soberania do Estado restringe seus deveres ou direitos de intervir em outros Estados que respeitem os direitos humanos, mas essa restrição não se aplica a refugiados que estão fora de seu país de nacionalidade ou a pessoas internamente deslocadas em Estados falidos. (BAUBÖCK, 2018).

Essa visão sustenta uma concepção mais ampla de refugiados do que a da Convenção de Genebra de 1951. Um refugiado não é apenas uma pessoa que, devido a um receio fundado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política, está fora do país de sua nacionalidade e é incapaz de fazê-lo ou por medo, não está disposto a valer-se da proteção daquele país. Sob uma definição mais ampla, um refugiado é alguém que exige a proteção substituta de um novo estado, porque seus direitos humanos fundamentais não podem ser protegidos pelo Estado de filiação ou residência habitual. (GIBNEY, 2015).

Falar de asilo e refúgio então, é reivindicar a proteção da raça humana na qual encontramos um vínculo estrito entre os direitos humanos e a dignidade humana, entendendo-o como o portal através do qual o conteúdo igualitário universal da moralidade importa ao direito. (BELLOSO MARTÍN, 2016).

Ainda no debate sobre soberania e direitos humanos, a perspectiva acerca do tema do refúgio e de como cada Estado lida com ele, transparece em sua política interna. Tendo em vista a legislação brasileira sobre refúgio, o país é tido como um dos mais solidários em relação à recepção de refugiados (o que nem sempre se observa na prática).

Como já demonstrado neste trabalho, os deslocamentos humanos que atravessam fronteiras, passaram a ser regulados e fiscalizados por políticas migratórias, que podem ser divididas em “políticas de imigração”, que visam regular a admissão de não nacionais pelos Estados, e “políticas de integração”, para o gerenciamento da presença e incorporação dos imigrantes residentes em território nacional. (REHMU, 2010).

O debate sobre as migrações contemporâneas encontra-se alicerçado em valores e interesses dos envolvidos no gerenciamento das políticas migratórias:

Em outros termos, a governabilidade migratória não diz respeito apenas à solução de problemas específicos e conjunturais, mas, sobretudo, ao modelo de sociedade que está sendo projetado, à maneira de lidar com a alteridade e, portanto, à construção identitária dos povos. Não seria injustificado, portanto, falar das políticas sobre migrações como espelhos identitários – espelhos que refletem a ‘conjuntura identitária’ de um povo. É nessa esteira também que se pode falar na existência de uma verdadeira disputa pelas políticas migratórias, em se considerando a heterogeneidade e conflitividade dos interesses e princípios axiológicos em jogo, bem como a variedade dos atores sociais envolvidos. (REHMU, 2010, p. 7).

Para Castles (2010, p. 14) “as políticas migratórias geralmente falham em alcançar seus objetivos, pois governos e funcionários adotam uma visão de curto

prazo das causas e consequências da migração.” Nessa linha, governantes enxergam na imigração um problema a ser resolvido e não como parte do “intrínseca do desenvolvimento humano”.

A noção de “estrangeria” enquanto forma de amputar direitos, tem levado alguns países, a outorgar direitos políticos, na melhor das hipóteses, à metade da população. Mas, um futuro mais democrático, requer um mundo menos desigual e territórios nos quais tenham direitos políticos os que neles trabalham, vivem e cumprem com suas obrigações. (GRIMSON, 2011, 43).

Faz parte desse processo, a revisão da noção clássica de soberania estatal, onde o Estado tem direito sobre a vida e a morte dos indivíduos, o que, para Foucault (1999, p. 286) significa que o soberano pode “fazer morrer e deixar viver”, ou seja, é o poder do Estado, que faz com que o indivíduo, o súdito, em relação a este poder, não seja nem vivo nem morto, mas neutro, o que faz com que a vida e a morte dos súditos apenas se tornem um direito “pelo efeito da vontade soberana.” Para Habermas (2007, p. 174), esse conceito de soberania concorre diretamente com o desenvolvimento da proteção internacional dos direitos humanos, uma vez que o clássico princípio da não intromissão “foi minado nas últimas décadas, mormente pela política dos direitos humanos.”

Nessa mesma linha, Cançado Trindade (1991) assevera que, no que diz respeito à evolução dos mecanismos internacionais de proteção à pessoa humana,

a reciprocidade é suplantada pela noção de garantia coletiva e pelas considerações de *ordre public*. Tais tratados incorporam obrigações de caráter objetivo, que transcendem os meros compromissos recíprocos entre as partes. Voltam-se, em suma, à salvaguarda dos direitos do ser humano e não dos direitos dos Estados, na qual exerce função-chave o elemento do 'interesse público' comum ou geral (ou *ordre public*) superior. Toda a evolução jurisprudencial quanto à interpretação própria dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos encontra-se orientada nesse sentido. Aqui reside um dos traços marcantes que refletem a especificidade dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos.

Com essa evolução dos direitos humanos na esfera internacional, capaz de rever o conceito de soberania estatal, advém um princípio fundamental como critério de organização do Estado-nação: a isonomia. Hannah Arendt chega à conclusão de que a afirmação contida no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 não é verdadeira. Dizer que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos” é uma inverdade na medida em que os indivíduos tornam-se

iguais enquanto membros de uma coletividade, em razão de “uma decisão conjunta que garante a todos direitos iguais”, ou seja, a igualdade não é um *dado*, mas sim uma construção conjunta dos homens, organizados em uma comunidade política.

Existe assim, uma indissolubilidade entre o direito fundamental individual de autodeterminação política do cidadão, em conjunto com seus concidadãos, manifestada no exercício dos direitos políticos conjuntamente com a autodeterminação da comunidade, o que acarreta a construção da igualdade. (LAFER, 1988, p. 150).

A Plataforma Unidade na Diversidade disponibilizada pela Rede Comunitária do Columbia College, lançou um manifesto (de mesmo nome), assinado por diversos professores de instituições norte americanas e europeias, onde primeiramente reconhece a preocupação de diferentes setores das sociedades democráticas com a questão da imigração em massa para seus países, alertando para a formação de minorias culturais dentro de suas fronteiras. O manifesto aponta para o fato dessa imigração ser responsável pelo surgimento de grupos extremistas, que propagam um discurso de ódio contra essas diferentes culturas. (ETZIONI, 2019).

O manifesto afirma ainda que a discussão sobre o acesso dos imigrantes à cidadania tem sido caracterizada muitas vezes pela oscilação entre ofertas radicais para a assimilação ou para a diversidade ilimitada: o abrir as fronteiras para todos, ou não; ou a responsabilidade pela integração apenas para os recém-chegados, ou os contribuintes; ou todos os recém-chegados devem receber apoio público e ajuda para manter suas culturas, línguas e identidades, ou não; ou todos os imigrantes ilegais devem ser deportados imediatamente ou não deve haver distinção entre imigrantes legais e ilegais. (ETZIONI, 2019).

De acordo com o Manifesto, os Estados democráticos devem ter regras claras e justas para a admissão e acolhida dos imigrantes, incluindo taxas razoáveis para o processo de legalização (quando for o caso). Os requisitos de língua e educação podem ser necessários para a familiarização com o funcionamento do governo democrático, assim como com os elementos de união/identificação da sociedade receptora. Porém, aos imigrantes que não completaram seu processo de regularização, ainda assim, poderia ser permitida a investidura em direitos, como o de votar em eleições locais, ou então, atuar em alguma função pública, porque esta seria uma forma de lhes permitir a aquisição da prática cívica, uma vez que uma função pública se torna adequada para a ocupação das minorias. (ETZIONI, 2019).

Desta forma, ao impedir que imigrantes participem ativamente da vida comunitária, os Estados amputam o justo direito do que, segundo Walzer (2003, p. 39/40) é o principal bem que pode ser distribuído aos indivíduos, “a afiliação em alguma comunidade humana”, e a escolha por essa afiliação influencia as escolhas distributivas da sociedade, ou seja, determina a quem se deve obediência, para quem se recolhem os impostos e para quem são reservados bens e serviços. Essa situação faz com que, os chamados “não filiados”, muito embora participem do intercâmbio livre de bens (são consumidores, trabalhadores, pagam impostos sobre o consumo), estão excluídos da partilha de bens, ou seja, “são excluídos da provisão comunitária de segurança e de bem-estar social.”

Para Winckler (2001, p. 121) privar os migrantes de sua cidadania afeta de forma substancial sua condição humana, pois mesmo quando recebem vistos de residência e trabalho, que costumam ser provisórios, encontram grandes dificuldades de integração na vida social e política. Hannah Arendt (2004) observa que a política é uma necessidade imperiosa ao ser humano, tanto para a vida do indivíduo, quanto para a sociedade. Na medida em que o homem depende de outros para sua existência, a política tem como tarefa e objetivo a garantia da vida em um sentido mais amplo.

Dessa maneira, para Arendt (2004), a política tem uma estreita relação com a ideia de liberdade, que vai além da faculdade de ir e vir, alcançando a vida política, convergindo com Axel Honneth (2015), que entende a liberdade dentro de duas esferas: a social e a jurídica, devendo estas “proporcionar espaços de realização e liberdade”, mas, em razão a problemas em seu desenvolvimento interno, isso não acontece.

Celso Lafer (1979, p. 32) ao analisar a obra de Hannah Arendt, assevera que a constituição de um espaço público que permita “a palavra viva e a ação vivida, numa unidade criativa e criadora”, significa a constituição de um diálogo plural entre liberdade e política, onde a liberdade se efetiva na participação democrática do espaço público, tanto por meio da palavra quanto por meio da ação. Em sendo este espaço frágil e a verdade nele contida, factual e também frágil, abre-se espaço para a ideologia, a mentira, a propaganda que visa reescrever a história *a posteriori*, fenômenos que comprometem a verdade dos fatos.

É nesta condição que se encontram os imigrantes/refugiados em várias partes do mundo: privados de sua cidadania, uma vez que lhes é negada a participação

política, e vítimas de verdades artificiais, propagadas por sistemas excludentes, que dominam o espaço público. Estes podem ser considerados elementos do que Hannah Arendt chama de anti - semitismo moderno: o *inimigo interno* e a *mentira*. Trata-se de uma atitude suspeita generalizada, “sustentada pelo uso da mentira que desfigura os fatos para ajustá-los às necessidades do poder” (LAFER, 1979, p. 25).

Os migrantes, neste momento, são o “bode expiatório”, e mesmo sendo vítimas de flagrantes injustiças, isso não lhes tira a responsabilidade pela própria condição. O componente aqui é a arbitrariedade na escolha das vítimas: elas são objetivamente inocentes e selecionadas sem que se considere o que fizeram ou não (ARENDR, 1989, p. 26). Ventura (2014) afirma que “a migração fez-se de bode expiatório da profunda crise econômica em curso e grande trunfo dos partidos de direita.”

Desta maneira, governos tratam de “construir” verdades sobre os imigrantes, sendo estas, nas palavras de Foucault (2007) “um conjunto de procedimentos regulados para a produção, a lei, a repartição, a circulação e o funcionamento dos enunciados”, interligada, portanto, aos sistemas de poder, responsáveis por sua produção e manutenção. Para Hannah Arendt, a mentira sempre foi considerada como um instrumento necessário e legítimo, seja na profissão política, como na de homem de estado, o que a leva a questionar:

Será da própria essência da verdade ser impotente e da própria essência do poder enganar? E que espécie de realidade possui a verdade se não tem poder no domínio público, o qual, mais do que qualquer outra esfera da vida humana, garante a realidade da existência aos homens que nascem e morrem - quer dizer, seres que sabem que surgiram do não-ser e que voltarão para aí depois de um breve momento? Finalmente, a verdade impotente não será tão desprezível como o poder despreocupado com a verdade? Estas são questões embaraçosas, mas que as nossas convicções correntes sobre a matéria necessariamente suscitam. (ARENDR, 2001).

Cabe a lembrança de que é conhecida a implicação tradicional entre nacionalidade e cidadania, assim como também são conhecidos os critérios baseados na descendência e lugar de nascimento para estabelecer a nacionalidade e, em consequência, os direitos das pessoas. No entanto, tanto os processos de construção de bloqueios regionais como as realidades de cidades interculturais colocam em questão essa simples implicação. Se a nacionalidade está associada a pertencimento, a cidadania se associa a direitos e obrigações e, dessa forma, o horizonte de uma sociedade realmente democrática e igualitária exige retomar um dos critérios menos utilizados pelos Estados: o lugar de residência. Este lugar tem

outorgado – inclusive em diversas legislações – direitos, mas ainda distante de uma noção de democracia como o governo de todos aqueles que vivem juntos. (GRIMSON, 2011, p. 42).

Nesse sentido, as políticas migratórias devem adotar o paradigma dos direitos humanos, ao não tratar a imigração como problema de segurança, o que deve acontecer com a adoção de um conjunto legislativo apropriado, que não criminalize o ato de migrar, tendo em vista que ele faz parte tanto da história da humanidade, quanto da vida social.

### **5.3 O reconhecimento como garantia de igualdade para as mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio**

A solução para um problema pontual pelo qual se reuniram vinte e seis Estados em 1951, “transcendeu seu tempo e espaço para ser aplicada em larga escala e em casos muito diversos daqueles imaginados por seus criadores.” (OLIVA, 2013, p. 479). Na esteira da edição da Convenção de 1951, Estatuto dos Refugiados, Convenções Regionais foram criadas, contemplando aspectos mais específicos da proteção a grupos minoritários, vítimas de perseguição, violência e grave e generalizada violação a Direitos Humanos.

A proteção aos direitos das mulheres passou a integrar a proteção a refugiados, mas apenas na década de 1980, após a edição da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW, em 1979<sup>137</sup>, cuja descrição do que seja discriminação consta do artigo primeiro da Convenção:

Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher independentemente de seu estado civil com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos: político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo. (ONU MULHERES, 2013).

Oliva (2013) defende o desenvolvimento dos debates e estudos acerca do alargamento da definição de pessoa refugiada, tendo em vista as novas demandas de um mundo cada vez mais plural. Para o autor, trata-se de um embate político, “no

---

<sup>137</sup> No Brasil a CEDAW foi promulgada em 13 de setembro de 2002, através do Decreto 4.377.

qual o Direito tem participação essencial, sobretudo em virtude de seu papel enquanto catalisador de transformações sociais.” (p. 483).

No campo das migrações, de acordo com Marinucci (2016) a invisibilidade que pressupõe uma “clandestinidade voluntária”, gerando medo e políticas securitárias, provoca uma luta por tornar visíveis as demandas por uma presença regular e transparente nos países de acolhida.

Por outro lado, as lutas pelo reconhecimento visam, antes de tudo, reivindicar o direito de serem reconhecidos como “sujeitos de direitos” nos países de origem, trânsito e chegada. Estas lutas colocam em discussão abordagens meramente economicistas, que, com frequência, categorizam os recém chegados como meros “instrumentos de trabalho”, as visões assistencialistas, que neutralizam a subjetividade e a *agency* dos migrantes, e os enfoques etnocêntricos, que desconsideram ou menosprezam os direitos culturais de indivíduos e povos, bem como os benefícios da interação intercultural. (MARINUCCI, 2016, p. 7).

Assim, as reivindicações ou ações de protesto podem ser individuais ou coletivas, e constituem atos de visibilidade daqueles que se autorreconhecem como sujeitos políticos. “Em outros termos, a visibilidade e o reconhecimento são instrumentos de luta e, ao mesmo tempo, seus objetivos. As mobilizações expressam, materializam e performatizam desejos, aspirações e utopias.” (MARINUCCI, 2016, p. 8).

É fato que, nas últimas décadas, as mulheres têm aparecido cada vez mais no cenário das migrações internacionais. Se em alguns casos os números alcançaram o de homens, em outros, ultrapassaram, por diferentes motivos: se muitas dessas migrações são independentes e autônomas, outras são parte de estratégias familiares com objetivo de alcançar o bem estar do núcleo familiar. Uma parte das mulheres migra com um projeto individual, como por exemplo, para melhorar a carreira profissional ou aumentar seu capital humano, ou como uma busca pessoal em sua dimensão emocional, entre outras causas. (CIURNO *et al*, 2016).

No entanto, a análise das migrações femininas tem se concentrado principalmente na família, particularmente no papel reprodutivo e produtivo das mulheres e na dinâmica do cuidado em um contexto global. No âmbito do trabalho, tem se verificado que a maioria das mulheres que migra saindo de países periféricos, ocupa postos de trabalho mais precários, com baixa remuneração e,

sobretudo, no setor de cuidados<sup>138</sup>. As migrações de mulheres qualificadas não tem sido objeto de atenção, uma vez que a migração qualificada tem sido principalmente relacionada a alguns setores do trabalho tipicamente considerados "masculinos". Entre eles, a economia do conhecimento, a ciência, novas tecnologias de informação e comunicação, finanças e gestão, que também são consideradas promotoras da criação de riqueza global. A participação das mulheres nesses setores e sua presença significativa em setores como saúde, assistência social, estudo e pesquisa científica não têm sido levadas em conta, prejudicando também o valor e a importância que essas esferas têm na vida econômica e social dos países de origem e destino. (CIURNO *et al*, 2016).

Se no campo do refúgio também foi verificado um aumento das migrações femininas, sobretudo pelas razões já elencadas, como fuga da violência; de situações de conflitos armados onde seus corpos são transformados em objetos de barganha e intimidação; onde tendo perdido seus maridos, companheiros, pais, familiares do sexo masculino a única alternativa é fugir ou ainda, se a fuga é de culturas que menosprezam sua vontade, como nos casos de casamentos forçados e mutilação genital, a reunião familiar também tem sido motivo de refúgio.

No entanto, a situação no país de destino, em relação ao acesso ao mercado de trabalho e à políticas de integração, como acesso à moradia, educação e saúde, não difere da migração não qualificada das migrantes em geral. A dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, que para as mulheres refugiadas apresenta algumas peculiaridades, foi mencionada na pesquisa e campo:

[...] com essa dificuldade dessas mulheres conseguirem ir para o mercado de trabalho, primeiro porque nunca trabalharam, uma porcentagem nunca tinha trabalhado, então fica difícil você largar um currículo, pensar como que você pode fazer pra que essa pessoa vá para o mercado de trabalho. Aí a

---

<sup>138</sup> Para aprofundamento, Silva (2013): "Precariedade laboral, raça e gênero: imigrantes brasileiras e o mercado de trabalho português". Assevera a autora que, no caso português: "Nos últimos trinta anos, o desenvolvimento do setor de serviços e a intensificação das práticas de terceirização mostraram-se como nicho de inserção feminina, assim como para trabalhadores e trabalhadoras [...] Todavia, é fundamental sublinhar que a proximidade numérica entre trabalhadoras e trabalhadores no mercado laboral português não se espelha em termos qualitativos, visto que as diferenças salariais, os níveis de segregação sexual, práticas de assédio e descumprimentos de direitos ligados à maternidade são ainda bastante comuns no país [...] o aumento do número de empregos no mercado de trabalho português durante os anos 80 e 90, devido à industrialização tardia e ao desenvolvimento do setor de serviços e das obras de infraestrutura, gerou postos de trabalho que exigiam pouca qualificação e que foram assumidos principalmente por mulheres e imigrantes, visto que em geral eram mal remunerados e com pouco prestígio social." (p. 90-91). Outro estudo que exemplifica essa situação é o de Saskia Sassen (2000) que trata a precarização das migrações femininas como a "feminização da sobrevivência", no texto intitulado "Women's Burden: Counter-geographies of Globalization and the Feminization of Survival" (O peso das mulheres: contra-geografias da globalização e a feminização da sobrevivência, em tradução livre).

mulher que tem crianças em horários diferentes na escola também é uma outra problemática [...] a gente sabe que o número de mulheres que consegue ir para o mercado é menor que número de homens. (INTEGRAÇÃO CÁRITAS, 2019).

Nesse cenário, a solução imediata normalmente defendida é o acesso dessas mulheres a políticas públicas. Mas, como afirma Schmidt (2018, p. 122) sendo as políticas públicas “resultado do processo político, que se desenrola sob o pano de fundo institucional e jurídico, e estão intimamente ligados à cultura política e ao contexto social”, existem dificuldades de diferentes ordens nesse campo.

Enquanto “demandas sociais vinculadas a problemas políticos” (SCHMIDT, 2018, p. 122), as políticas são uma resposta a um problema político; tais problemas são públicos ou coletivos; as respostas a esses problemas normalmente atendem a alguns interesses, não todos; as respostas do poder público a tais problemas não são necessariamente soluções adequadas e uma política compreende um conjunto de ações. (SCHMIDT, 2018).

Olhando para o conjunto de ações que compreende a política migratória no Brasil, em relação às pessoas refugiadas, o país tem mantido o tema na agenda, como um problema político que se resolveria com a regularização migratória, dentro dos parâmetros delineados pela Convenção de 51, seu Protocolo e as diretrizes do Acnur. O interesse imediato dos solicitantes de refúgio, em grande medida é atendido, na medida em que qualquer pessoa pode solicitar refúgio no país, o que faz com que o instituto seja utilizado, por vezes, como forma de regularização migratória. Hoje, a política de refúgio no país que, não está escrita e se concentra quase que exclusivamente na questão dos pedidos.

Ao pensar de forma específica nas demandas de mulheres refugiadas, no campo das solicitações, elas são reconhecidas, sobretudo, enquanto grupo social (quando se trata de solicitação individual, não reunião familiar). Para as demais necessidades de integração e assistência, elas dependem muito das políticas nacionais já existentes, comuns a todas às mulheres. Como visto essa dinâmica desconsidera os atravessamentos culturais presentes, não reconhecendo essas mulheres em sua condição de mulher refugiada e seu contexto cultural próprio.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> Nesse cenário, um problema muito comum relatado na pesquisa de campo, foi nos atendimentos na área de saúde, uma vez que a maioria das mulheres refugiadas tem uma relação diferente em relação a seus corpos. Quando os profissionais de saúde não tem esse entendimento, surgem os conflitos.

Nessa seara, tendo em vista que o refúgio é fruto de algum tipo de violência, a partir do momento em que essas mulheres partiram de seus países, muitas vezes enfrentaram novas violências ao longo do caminho e tiveram que lidar com a indiferença ou com o desrespeito por seus direitos no país, observa-se a negação de seu reconhecimento, nos termos da teoria de Honneth.

A violência inicial significou o desrespeito à primeira dimensão do reconhecimento, ao amor, na medida em que as mulheres foram vítimas de abusos e maus tratos, cujo objetivo é destruir sua autoconfiança (esse desrespeito pode ter sequência tanto no trajeto migratório, quando muitas migrantes são vítimas de abusos; e também no país de destino, pois muitas mulheres são vítimas de violência doméstica, por exemplo).

A segunda dimensão do reconhecimento, o direito<sup>140</sup>, é violada no momento em que elas são vítimas de alguma forma de privação de direitos, o que lhes compromete o autorrespeito, uma vez que não se sentem integrantes de uma comunidade político jurídica.

Já a solidariedade, terceira dimensão do reconhecimento, resta violada na experiência das mulheres refugiadas, quando tem sua autoestima afetada, na medida em que não são reconhecidas socialmente como merecedoras de participação na sociedade, ou seja, não fazem jus à estima social, quando sua cultura e seu modo de vida são depreciados.

Como visto o desrespeito a essas três formas de reconhecimento faz surgir a luta por reconhecimento, denominada por Honneth de “gramática moral” dos conflitos sociais, pois “para cada forma de reconhecimento negado ocorre uma luta por reconhecimento em que determinado ponto de vista moral pode ser criticado e expandido positivamente no processo de desenvolvimento político e social de uma coletividade.” (MOTTA, 2018, p. 80).

Por luta social, Honneth entende que

trata-se do processo prático no qual experiências individuais de desrespeito são interpretadas como experiências cruciais típicas de um grupo inteiro, de forma que elas podem influir, como motivos diretores da ação, na exigência coletiva por relações ampliadas de reconhecimento. (HONNETH, 2003, p. 257; 1992, p. 260).

---

<sup>140</sup> Honneth (2003, p. 216; 1992, p. 215/216) assevera que “de início podemos conceber como “direitos”, grosso modo, aquelas pretensões individuais com cuja satisfação social uma pessoa pode contar de maneira legítima, já que ela, como membro de igual valor em uma coletividade, participa em pé de igualdade de sua ordem institucional; se agora lhe são denegados certos direitos dessa espécie, então está implicitamente associada a isso a afirmação de que não lhe é concedida imputabilidade moral na mesma medida que aos outros membros da sociedade.”

Em seu trabalho de reconstrução de uma teoria da justiça para a compreensão da sociedade, Honneth, na obra *O Direito da Liberdade*<sup>141</sup>, acrescenta novos elementos à teoria do reconhecimento, assim sintetizados por Simim (2015, p. 654/655):

[...] (1) direito e (2) moral, de um lado – a possibilidade da liberdade – que precisam ser complementadas por práticas da vida real, institucionalizadas nas (3) relações íntimas pessoais, (4) no mercado e na (5) formação comunicativa da vontade política. Houve, assim, uma revisão daquelas esferas de reconhecimento, inclusive em seu funcionamento interno e nas suas interrelações: ao invés de três níveis crescentes, teríamos dois níveis que possibilitam a liberdade (direito e moral), que deve ser efetivada nos três âmbitos sociais (relações íntimas, mercado e participação política).

Honneth entende, portanto, que é no seio da família, da sociedade civil e do Estado, que as relações de reconhecimento recíproco acontecem e se desenvolvem na prática, dando sentido à liberdade individual. Nessas práticas os indivíduos tomam consciência de suas dependências recíprocas para a realização de suas próprias liberdades, fazendo dessas instituições de reconhecimento, ao mesmo tempo o fundamento e o local da realização intersubjetiva pelos quais os indivíduos vivenciam a liberdade. (HONNETH, 2015).

Schulz (2010) ao analisar a teoria de Honneth, observa que “o princípio da igualdade jurídica permite que os indivíduos se percebam como iguais ou desiguais.” Quando os indivíduos têm seus direitos negados, o remédio é o “reconhecimento destes mesmos direitos a todos os cidadãos.” (p. 187/188). Para a autora, para que as três formas de desrespeito possam ser superadas, é necessário que os atingidos adotem uma postura de autorreconhecimento da negação ou ausência; faz a ressalva, no entanto, que isso não é suficiente para eliminar o desrespeito: “também é necessário que ocorra o reconhecimento da negação pelos outros, pois o reconhecimento do desrespeito acontece na relação dialógica.” (SCHULZ, 2010, p. 189).

Angelin (2014) resume bem a perspectiva feminista na teoria do reconhecimento de Honneth, ao observar que a defesa do autor é da identidade individual, uma vez que para a proteção da integridade humana, se faz necessário o reconhecimento intersubjetivo.

---

<sup>141</sup> Das Recht, der Freiheit.

A teoria do autor pensa os conflitos sociais numa visão de busca intersubjetiva dos sujeitos e da coletividade. Por conseguinte, Honneht coloca a questão da luta pela dignidade humana a diversidade cultural acima das demandas por distribuição econômica defendida por Fraser<sup>142</sup>, considerando o auto-conhecimento uma categoria fundamental na busca pelo reconhecimento. No caso dos movimentos feministas e de mulheres, esse fator é importante na definição das identidades femininas. Embora as mulheres lutem por redistribuição econômica, a questão cultural identitária segue sendo determinante nas relações sociais pautadas pelo poder. Neste sentido, abordar o reconhecimento das variadas identidades das mulheres que se encontram dentro de um movimento social é de relevante importância, pois é através do auto-conhecimento que elas poderão ter presente, com mais clareza, sua condição de desrespeito e de violação de direitos humanos. (ANGELIN, 2014, p. 454).

Como visto até aqui, as mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, passam por diferentes formas de desrespeito ao reconhecimento, vislumbrados na violência física e psicológica; na dificuldade de acesso ao mercado de trabalho e a serviços sociais e também, no preconceito sofrido por sua condição. Nesse sentido, uma política que leve em conta essas especificidades, pode ser uma forma, não só de reconhecimento, mas uma maneira de proporcionar igualdade de condições e de acesso a uma vida digna.

---

<sup>142</sup> O presente trabalho não trouxe a discussão reconhecimento *versus* redistribuição protagonizado por Axel Honneth e Nancy Fraser, por priorizar a teoria de Honneth e por entender que existem inúmeros trabalhos que abordam o tema com profundidade.

## 6 AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DO BRASIL: LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

*“Migrar vai além de um ato, de um percurso, de um trajeto, de um deslocamento no tempo e no espaço. O imigrante reivindica, ao mesmo tempo os Direitos Humanos como cidadão do mundo e o direito de ser nas sociedades de instalação.”*  
Handerson Joseph, 2015

Matéria de análise no campo da ciência política, as políticas públicas, cada vez mais têm sido discutidas no âmbito jurídico, sendo possível fazer referência a um *direito das políticas públicas* ou ao *direito nas políticas públicas*. De fato, é possível pensar no direito como um recurso das políticas públicas, uma vez que elas integram leis, portarias, decretos, regulamentos e um conjunto de normas jurídicas para o seu desenvolvimento.

É o caso das políticas migratórias brasileiras, alicerçadas em diferentes momentos históricos em um conjunto legislativo por vezes destoante. No que diz respeito ao direito ao refúgio, o país tem mantido uma tradição humanitária no acolhimento de refugiados, mesmo tendo em vista que a reserva territorial da Convenção de 1951, permaneceu como critério para concessão de refúgio até final dos anos 1980.

O presente capítulo abordará dados trazidos por pesquisa de campo realizada junto ao Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, cujo objetivo foi o de identificar os principais problemas na política migratória nacional para refugiados, especialmente no que diz respeito às mulheres. Fez parte da pesquisa também, um recorte para a atuação da sociedade civil na assistência e integração a refugiados no país, através de pesquisa realizada junto ao Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, tendo em vista que é justamente a sociedade civil organizada quem realiza grande parte deste trabalho.

A partir da eleição de alguns problemas – chave, identificados como limitadores à fruição de direitos humanos por parte das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio buscou-se também construir alternativas para resolução do que se chamou de problema finalístico: desigualdade de gênero que afeta mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio.

Para tanto, foi utilizado o método de Enfoque de Análise de Políticas – Ean, composto pelo Método de Diagnóstico de Problemas – MDP; Método de Equacionamento de Problemas – MEP; e pelo Método de Análise de Políticas – MAP, cuja finalidade é a de analisar situações problema identificados pelos atores da pesquisa. Assim, a partir das entrevistas junto ao CONARE, foram construídos um Mapa coletivo sobre as causas do problema “desigualdade de gênero que afeta mulheres refugiadas a solicitantes de refúgio”; um Fluxograma explicativo do problema, com o ordenamento das causas ou problemas identificados; uma Árvore de Problemas e Nós Estratégicos e um Fluxograma com os Nós Estratégicos e ações para “desatá-los”.

## 6.1 O Brasil e as migrações internacionais

A trajetória do Brasil com as migrações pode ser analisada desde uma perspectiva histórica, a partir da chegada dos portugueses no país. Ainda, a título de problematização, é possível fazer referência à chegada dos escravos de origem africana em terras brasileiras, sobretudo se levarmos em consideração que o Brasil ainda não se reconciliou com seu passado escravagista, tendo em vista as marcas deixadas na sociedade brasileira.<sup>143</sup> Ademais, não se pode ignorar que a imigração europeia do século XIX está associada com as teorias raciais proeminentes na época, que defendiam o branqueamento da população.

De fato, conforme Seyferth (2002), a questão racial era intrínseca aos projetos de imigração desde 1818, mesmo antes de a palavra *raça* ser utilizada no vocabulário dos cientistas brasileiros e de existir alguma preocupação com a formação nacional.

O pressuposto da superioridade branca, como argumento justificativo para um modelo de colonização com pequena propriedade familiar baseado na vinda de imigrantes europeus – portanto distinto da grande propriedade escravista – foi construído mais objetivamente a partir de meados do século XIX. Menos evidente nas leis e decretos relativos à colonização, o conteúdo racista está presente, sobretudo, na discussão da política imigratória articulada ao povoamento e na externalização nacionalista dos problemas de assimilação especificados através das probabilidades do caldeamento racial. Ambas as discussões são significativas quando envolvem a colonização europeia efetivada no Sul durante mais de um século – num contexto de povoamento em que os imigrantes alemães aparecem como antítese da brasilidade. (SEYFERTH, 2002, p. 118).

---

<sup>143</sup> Jessé Souza trata das marcas deixadas pela escravidão na sociedade brasileira especialmente em seus livros “A Elite do Atraso: da escravidão à Lava Jato” (2017) e “Subcidadania Brasileira: para entender o país além do jeitinho brasileiro” (2018).

Neste cenário, o ponto de partida da colonização estrangeira no Brasil foi a fundação da colônia de Nova Friburgo no estado do Rio de Janeiro, em 1818, por famílias suíças católicas. Tratava-se de uma primeira experiência para produção e abastecimento diferente da escravagista, voltada para a policultura e associada à criação. Devido às péssimas condições para a agricultura, vias de comunicação precárias e difícil acesso ao mercado, que resultaram inclusive em altas taxas de mortalidade, poucas famílias permaneceram na colônia. (SEYFERTH, 2015).<sup>144</sup>

Após a Independência, em 1824, a colonização foi retomada, agora voltada para as terras da região sul do Brasil. Famílias aliciadas<sup>145</sup> em alguns estados alemães receberam uma parcela de terra para cultivo em regime de trabalho familiar, em núcleos coloniais nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina.<sup>146</sup> (SEYFERTH, 2015). Na década de 1840, a questão da colonização que havia sido interrompida na década anterior por falta de recursos, volta à discussão por uma série de motivos:

a questão indígena, a pressão externa para acabar com o tráfico negreiro, e, conseqüentemente, a substituição do escravo pelo imigrante, a alegada necessidade da ocupação das terras devolutas por gente civilizada trazida da Europa, a abertura para atuação de empresas particulares de colonização, o problema crucial da propriedade fundiária, demandando a extinção das concessões por sesmaria e a modernização da agricultura. (SEYFERTH, 2015, p. 38).

A política imigratória desse período “é crucial porque nela se configurou com mais clareza a concomitância entre interesse do governo, no aumento dos fluxos europeus e os atos legislativos que, aos poucos, anunciaram o fim do regime escravagista.” (SEYFERTH, 2015, p. 38). A partir daí, a política de colonização passou a ser baseada na propriedade da terra, sem uso de trabalho escravo,

---

<sup>144</sup> Em 1808, havia sido promulgado decreto por D. João VI que assegurava aos estrangeiros o direito à propriedade de terras, que permitiu que o excedente populacional europeu emigrasse para o Brasil. De acordo com Seyferth (2002), “A questão racial está implícita no Decreto Real que autorizou o estabelecimento dos imigrantes suíços na região serrana do Rio de Janeiro aludindo à civilização e, principalmente, no artigo 18 do tratado acima referido, que trata da criação de uma milícia de 150 suíços, capazes de empunhar armas, colaborando na manutenção dos regimentos portugueses de cor branca.” (p. 118).

<sup>145</sup> De acordo com Lotti (2010, p. 7): “Os cafeicultores recebiam empréstimos do governo imperial, em média dez contos de réis, que devolveriam em seis anos sem juros. Com esse dinheiro, contratavam empresas para aliciar e transportarem imigrantes europeus. O pioneiro nesse tipo de iniciativa foi o senador Nicolau de Campos Vergueiro, que, em 1847, introduziu, na sua fazenda paulista de Ibicaba, 80 famílias vindas da Alemanha.”

<sup>146</sup> Seyferth (2015) observa que, no período pós Independência a imigração era “dirigida e privilegiada pelo Estado” (p. 37). Desta forma, entre 1824 e 1829 surgiram oito colônias alemãs sob administração do governo imperial.

conforme a Lei 601 de 1850, conhecida como Lei de Terras<sup>147</sup>, e da Lei Eusébio de Queiroz (lei 581 de 4 de setembro de 1850) que proibia o tráfico negreiro.

Com a concessão das terras devolutas pelo Império às províncias, após a promulgação de Lei 514 de 28 de outubro de 1848, houve uma tentativa de dividir as questões referentes à colonização com os governos provinciais. A partir daí as colônias se dividiram em provinciais e imperiais, o que representou um conflito no campo administrativo na busca pela definição de competências entre as duas esferas de poder. (IOTTI, 2010).

Como os governos provinciais careciam de recursos, estes se associaram à iniciativa privada, o que fez com que surgissem as companhias de colonização. Outra consequência, é que neste período, puderam ser contemplados os interesses regionais no processo de colonização, o que satisfaz diretamente as demandas da elite cafeeira paulista, por exemplo. (IOTTI, 2010). Nas palavras de Axt (1998, p. 06),

Assim, a imigração estrangeira ao Brasil torna-se menos um projeto do Estado Nacional para atender cada vez mais às demandas das elites regionais, seja por mão-de-obra, seja no que respeita o cerceamento da democratização ao acesso à terra.

Com a promulgação da Lei Eusébio de Queiroz, a busca por mão de obra não escrava torna-se uma necessidade não somente para a lavoura cafeeira, mas para a agricultura nacional. Já a Lei de Terras, representou uma fragilização dos programas de colonização em favor da iniciativa privada, uma vez que os grandes proprietários e produtores de café queriam “drenar a corrente de imigrantes para as suas fazendas, daí o interesse de que não mais se doassem terras para a criação de núcleos coloniais.” (IOTTI, 2010, p. 6).

A escravidão não era uma prática considerada imoral ou ilegítima pelos imigrantistas do século XIX, mas representava um atraso do país em relação aos países Europeus. “A vigência do regime escravista faz da África apenas um lugar de

---

<sup>147</sup> Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. “Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara.” A lei regulamentada pelo Decreto 1.318 de 1854 “definiu a significação de terras devolutas, aboliu a gratuidade de lotes aos colonos, estabelecendo como único título de posse a compra. Criou a Repartição Geral das Terras Públicas que teria a seu cargo a delimitação, divisão e proteção das terras devolutas e a promoção da colonização nacional e estrangeira. Conferiu aos colonos estrangeiros, proprietários de terras, a naturalização de direito, após certo tempo de residência e a dispensa do serviço militar.” (IOTTI, 2010, p. 6).

negros bárbaros e não de imigrantes potenciais.” (SEYFERTH, 2002, p. 120). Os europeus, sobretudo alemães e italianos, eram tidos como o perfil ideal, por serem bons agricultores, eficientes, submissos e que migram com suas famílias.

Com a abolição da escravidão em 1888, o trabalho escravo teve que ser definitivamente substituído, sendo então criado o Departamento de Imigração e Colonização de São Paulo, vinculado à Secretaria da Agricultura, cuja finalidade era o incentivo às Companhias de Imigração responsáveis por trazer imigrantes europeus para as lavouras de café. Desta forma, a campanha de imigração passou a ser uma campanha de arrecadação de mão de obra, trabalhadora e barata, sendo a solução para a “carência de braços no campo.” (ZAGO, 2014).

Assim, ao invés de “educar o liberto”, a opção considerada mais econômica foi a busca por quem já teria essa virtude natural, uma vez que “nessa época considerava-se que os libertos tinham o vício original de não gostar de trabalhar, o que era uma mácula moral [...]” (ZAGO, 2014, p. 148). O ideal de miscigenação tinha por objetivo o “branqueamento” da população em três ou quatro gerações, após a entrada de grandes levas de imigrantes brancos no Brasil, para constituição de um utópico “tipo brasileiro.”<sup>148</sup> (ZAGO, 2014). O Decreto 528 de 08 de junho de 1890 introduz a política de barreiras, estabelecendo a exclusão de africanos e asiáticos com entrada livre no país.<sup>149</sup>

IOTTI (2010) divide a política de imigração do período republicano (1889-1914) em três fases: a primeira (1889-1891), com a continuidade da política imperial; a segunda (1891-1907) com a transferência, pelo poder público, da tutela dos negócios ligados à colonização e imigração; e a terceira (1907-1914), com nova interferência da União no processo de atração de imigrantes e criação de núcleos coloniais e promulgação de uma série de medidas.

Durante a primeira fase, estava em vigor a Constituição do Império de 1824, de caráter liberal, que fixava os critérios para a cidadania brasileira, mesclando os critérios de *jus solli*: nascidos no Brasil, mesmo que de pai estrangeiro; e *jus sanguinis*: nascidos em país estrangeiro, mas de pai brasileiro (art. 6º). Previa

---

<sup>148</sup> Para aprofundamento, ver Seyferth, Giralda. A noção de raça no Brasil: ambiguidades e preceitos classificatórios. In: ZANINI, Maria C.C. (Org.). Por que raça? Santa Maria: Editora da UFSM, 2007, p. 101-129.

<sup>149</sup> Art. 1º “É inteiramente livre a entrada, nos portos da Republica, dos individuos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, exceptuados os indigenas da Asia, ou da Africa que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

também a aquisição da nacionalidade brasileira via naturalização. A perda da cidadania, trazida pelo artigo 7º, seria imposta àqueles que entre outras causas, fossem banidos por sentença. Os degredados e condenados por sentença teriam seus direitos políticos suspensos (art. 8º).

Na segunda fase, sob a Constituição Republicana de 1891, a possibilidade de naturalização foi estendida aos “estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem;” (naturalização tácita) e “aos estrangeiros que possuírem bens imóveis no Brasil e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade.” (art. 69). (BRASIL, 1891). A assim chamada *Grande Naturalização*, foi uma maneira de facilitar a inclusão nacional de imigrantes, “que já correspondiam a uma parcela significativa da população.” (GUERRA, 2012, p. 43).<sup>150</sup> Já na terceira fase, identificada com uma nova onda de intervenção estatal, foram promulgadas uma série de leis e decretos “visando a promoção da imigração e colonização.” (IOTTI, 2010, p. 14).<sup>151</sup>

Trabalho e ordem pública eram questões centrais na Primeira República. Sendo assim, com o desenvolvimento das relações trabalhistas, a reivindicação por melhores condições de trabalho e salários a partir da organização de movimentos operários e do movimento anarquista, fez com que a figura do imigrante detentor de uma virtude natural fosse substituída pela do estrangeiro desordeiro.<sup>152</sup> (GUERRA, 2012).

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, informam que entre 1884 a 1933, imigraram para o Brasil 154.397 alemães; 507.114 espanhóis; 1.401.335 italianos; 142.457 japoneses; 1.145.737 portugueses; 93.823 sírios e turcos e 434.645 outros. (IBGE, 2000). Assim, se até o início do século XX as razões

---

<sup>150</sup> O Decreto 6.455 de 1907 suspendeu a proibição da entrada para asiáticos, mas não fez referência quanto aos africanos. Novo decreto de 1920 reforçava a proibição de entrada destes, o que foi minimizado durante o Estado Novo. (ZAMBERLAM, *et al*, 2013).

<sup>151</sup> A Reforma Constitucional de 1926, imprimiu caráter mais repressivo nas questões envolvendo estrangeiros, sendo nesses casos, a competência seria exclusiva do Poder Executivo, responsável pelas questões de soberania. (GUERRA, 2012).

<sup>152</sup> De acordo com Zago (2014): “Dessa forma, houve uma alteração conceitual significativa: de imigrantes, passaram a ser estrangeiros. E, enquanto o imigrante pode ser integrado na nova sociedade, inclusive pelo caráter de definitividade que representa a migração e a própria colonização, o estrangeiro será sempre o de fora e não faz parte da nação, tampouco da construção do incipiente nacionalismo.” (p. 154).

que determinavam a atração da imigração para o país se orientavam no sentido de uma substituição da mão de obra escrava para os cafezais e canaviais da região Sudeste e da continuidade da colonização de desmatamento na região Sul; no período pós 1ª Guerra Mundial, o país vai em busca de mão de obra qualificada, com um maior fluxo de imigrantes para as zonas urbanas, diante da adoção do capitalismo urbano e da lei trabalhista em 1932. Já no pós 2ª Guerra, o desenvolvimento da indústria nacional em diferentes áreas, “exigia trabalhadores qualificados que o Brasil não possuía.” (ZAMBERLAM *et al*, 2014, p.11).

Embora a implantação de políticas restritivas (regime de cotas em 1934), reforçada pela Constituição de 1937 (com proibição dos imigrantes de participarem da política, o centralismo federal na política migratória e na seleção étnica), no pós guerra, houve uma flexibilização dessa política em razão dos refugiados e deslocados do conflito mundial de 1939-1945. (ZAMBERLAM *et al*, 2014, p. 11).

No início da década de 1930, com a crise do setor cafeeiro devido a “Grande Depressão”, tem início um projeto nacionalista que passou a restringir a entrada no país dos trabalhadores estrangeiros, visando a proteção dos nacionais. O fomento ao nacionalismo culminou no fechamento dos portos aos imigrantes e buscou riscar o Brasil da lista de países de imigração. A partir de uma legislação restritiva em relação à propriedade e trabalho estrangeiros, o governo brasileiro objetivava restringir a participação de imigrantes na esfera política e econômica, aprimorando o conceito de imigrantes como indesejável. (ZAGO, 2014).

A Constituição de 1934 instituiu o regime de cotas para imigrantes, limitadas a 2% do total de cada nacionalidade já presente no país nos últimos cinquenta anos (de 1884 a 1933). O § 7º do artigo 121, trazia a seguinte redação: “É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena.” (BRASIL, 1934). Conforme Zago (2014, p. 158) “tratou-se da definitiva consolidação legislativa da eugenia e do nacionalismo, que já eram postulados imprescindíveis à política imigratória desde o início da década de 30 do século XX.”<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> Geraldo (2009), afirma que a lei de cotas não foi fruto de uma “decisão direta do governo Vargas, mas do debate de uma Assembléia Nacional Constituinte e da repercussão pública provocada pela apresentação de emendas sobre imigração e colonização.”(p.177). A Assembleia Nacional Constituinte instalada no final de 1933, com discurso de Getúlio Vargas sobre os temas a serem tratados na elaboração da nova Constituição, entre elas a política imigratória, gerou um intenso debate sobre qual seria a imigração desejada pelo Brasil, que resultou na redação do seguinte artigo: Art. – Compete à lei federal regular a entrada de estrangeiros no país, estabelecendo as condições

A Constituição de 1937 manteve a política de cotas, e o Decreto – Lei 363 de 1938 trouxe a proibição para exercício de atividades políticas, partidárias ou em forma de associações, fundações, companhias e clubes aos estrangeiros. “E de fato durante a 2ª Guerra Mundial, alemães, italianos, japoneses e poloneses foram proibidos de falar sua língua, expressar sua cultura e costumes, além de exercer qualquer atividade pública.”<sup>154</sup>(ZAMBERLAM, 2014, p. 23). Além disso, o Decreto – Lei 406/38 permitiu que o governo limitasse, por razões econômicas e sociais, a entrada de indivíduos de determinadas raças ou origens, além de proibir a entrada de alguns perfis, como portadores de deficiências, ciganos, prostitutas, portadores de doenças infecto contagiosas, “de conduta manifestamente nociva à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições”, entre outros. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Com o final da 2ª Guerra Mundial e o deslocamento de milhares de pessoas para outros países, o Brasil modifica a legislação anteriormente restritiva, com a promulgação do Decreto Lei 7.967 de 18 de setembro de 1945<sup>155</sup>, flexibilizando a política imigratória brasileira (apesar de manter a observância à ascendência europeia do imigrante e a referência à defesa do trabalhador nacional). Em termos de texto constitucional, a Constituição de 1946 não sofre grandes alterações em relação à questão migratória, tema tratado em legislação infraconstitucional.

Entre 1947 a 1951, o país recebeu cerca de 28.848 imigrantes, a maioria proveniente de campos de refugiados da Alemanha, Áustria, Itália, Grécia e Europa Oriental, trazidos sobretudo por organizações internacionais. Com a fundação, em 1951, da Organização Internacional para as Migrações – OIM, e, em 1952, do Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias – CIME, estes organismos passaram a coordenar as migrações e estimular a realização de acordos bilaterais

---

individuais do seu ingresso e favorecendo ou limitando as correntes imigratórias que forem julgadas úteis ou nocivas ao aperfeiçoamento da raça ou a outros interesses da nação” e uma série de propostas de emendas que tinham o objetivo de fazer constar no texto constitucional a vedação de entrada no país de analfabetos; a permissão de entrada apenas de indivíduos de cor branca; a proibição a imigração africana e a restrição a um percentual de 5% de asiáticos já instalados em território nacional e a obrigatoriedade de exame de sanidade mental para o imigrante que quisesse entrar ou se naturalizar no país. (GERALDO, 2009, p. 180-181).

<sup>154</sup> De acordo com Seyferth (1997, p. 36-37), “A campanha de nacionalização foi implementada durante o Estado Novo (1937-1945), atingindo todos os possíveis alienígenas — tanto nas áreas coloniais (consideradas as mais enquistadas e afastadas da sociedade brasileira) como nas cidades onde as organizações étnicas estavam mais visíveis. O primeiro ato de nacionalização atingiu o sistema de ensino em língua estrangeira: a nova legislação obrigou as chamadas “escolas estrangeiras” a modificar seus currículos e dispensar os professores “desnacionalizados”; as que não conseguiram (ou não quiseram) cumprir a lei foram fechadas.”

<sup>155</sup> Revogado pela Lei 6.815/1980 – Estatuto do Estrangeiro.

do Brasil com países da Europa, o que aconteceu até 1969. (ZAMBERLAM *et al*, 2016).

As imigrações para o Brasil na década de 1950 mudam o perfil profissional dos imigrantes: os 364.085 italianos, gregos, poloneses, espanhóis, alemães, suíços, japoneses, holandeses e outros, já não eram mais agricultores que residiriam em núcleos coloniais, mas trabalhadores inseridos no contexto urbano e industrial. (ZAMBERLAM *et al*, 2016).

A partir do golpe militar de 1964, se inicia uma política imigratória pautada na segurança nacional (ZAMBERLAM *et al*, 2013; FRAZÃO, 2017; SILVA, 1997). A retirada da questão migratória da Constituição, que passou a ser disciplinada por legislação ordinária, cria obstáculos para a entrada de imigrantes, estimulando sua entrada irregular em território brasileiro. O Decreto Lei 941 de 1969 e a posterior Lei 6.815 de 1980, Estatuto do Estrangeiro, passaram a dar tratamento policial e penal ao imigrante considerado nocivo à ordem pública. (ZAMBERLAM *et al*, 2013; BONASSI, 2000). A Constituição de 1967, segundo Valério (2003), no capítulo referente à aos Direitos de Nacionalidade, expôs um conjunto de normas rigorosas para estabelecer quem seria considerado brasileiro, em um momento histórico inflamado pelo nacionalismo.

A partir da década de 1980, aumenta significativamente o número de brasileiros migrando para o exterior, devido tanto a motivos econômicos como políticos:

Os dados sinalizam uma acentuada emigração: em 1980 eram 250 mil; em 1987, 1.250.000, em 1999, supera 1 milhão e 600 mil brasileiros no exterior. Esse fenômeno marcante pode ser entendido pela lógica do “Milagre Econômico” que gerou favorável crescimento econômico, porém sem distribuição de renda. O slogan da época era: primeiro crescimento do bolo, depois a partilha. Além disso, no final da década de 1970 a inflação galopante, a dívida externa fora de controle e o regime militar debilitado. (ZAMBERLAM *et al*, 2014, p. 11).

De acordo com dados do Ministério das Relações Exteriores – MRE, relatórios consulares mostravam que até novembro de 2016 se encontravam fora do Brasil, mais de três milhões de brasileiros. Destes, 25.387 na África; 5.046 na América Central e Caribe; 1.467.000 na América do Norte; 553.040 na América do Sul; 191.967 na Ásia; 750.983 na Europa; 47.310 na Oceania e 47.522 no Oriente

Médio. Em 2012, esse número era de 2,5 milhões, 30% menor do que 2008.<sup>156</sup> De acordo com o MRE, essa redução foi fruto da nova situação econômica no país, com novas oportunidades de emprego; aos controles migratórios de entrada e permanência mais rígidos nos países de destino e ao favorecimento do regresso ao Brasil, estimulado por programas de retorno voluntário.<sup>157</sup> (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2019).

Durante o governo do último presidente militar, foi promulgado o Estatuto do Estrangeiro, a Lei 6.815/1980, estando em vigor até 2017 quando foi substituído pela Lei 13.445, Lei de Migração. Tal estatuto remetia ao acervo autoritário da ditadura civil militar brasileira, alicerçado na doutrina de segurança nacional, que tratava a população migrante como objeto e não sujeito de direitos. Os artigos 106 e 107 da referida lei, proibiam a atividade política pelo estrangeiro e o artigo 110 dava ao Ministro da Justiça a prerrogativa de proibir a reunião de estrangeiros. Nas palavras de Deisy Ventura (2014) esse dispositivo legal dava ao Estado total discricionariedade sobre a condição do estrangeiro, com uma visão baseada no dueto segurança/insegurança.

Silva (2018) observa que apesar do caráter autoritário do Estatuto do Estrangeiro, a preocupação como em outras épocas, continuou sendo a relação entre migração e trabalho, sendo que a lei criou um órgão específico, o Conselho Nacional de Imigração – CNlg junto ao Ministério do Trabalho, para regular e atender as demandas do mercado de trabalho brasileiro. Além disso, por mais de uma vez o CNlg abrandou alguns excessos autoritários trazidos pela lei migratória e se preocupou com a defesa dos brasileiros no exterior.

Apesar desse instituto de caráter autoritário, o Brasil, sobretudo a partir da vigência da Constituição Federal de 1988, passa a adotar uma postura de

---

<sup>156</sup> O site de notícias G1 publicou matéria no início de abril de 2019, baseada em números da Receita Federal de declarações de saída definitiva, dando conta de que em 2017, 21.236 brasileiros saíram do país, número que aumentou para 22.455 pessoas em 2018. De acordo com a matéria, até o ano de 2014, o número de saídas definitivas (que se referem às pessoas que vão morar no exterior) não chegava a 10 mil. Como se tratam de saídas sobretudo para trabalho, é bem possível que esse número seja maior, tendo em vista as emigrações irregulares e às que se dão por outros motivos.

<sup>157</sup> A Organização Internacional das Migrações – OIM tem programas de retorno voluntário em parceria com governos de diferentes países. De acordo com site de notícias alemão Deutsche Welle, no ano de 2013, “em países como Portugal, Bélgica e Irlanda, imigrantes do Brasil estão entre os principais beneficiados pelo programa de retorno voluntário.” (DEUTSCHE WELLE, 2014). O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia adotaram a Diretiva 2008/115/CE, chamada de “Diretiva de Retorno”, que prevê que “[...] A fim de promover o regresso voluntário, os Estados-Membros deverão reforçar a assistência e o aconselhamento em matéria de regresso e utilizar da melhor forma as possibilidades de financiamento oferecidas pelo Fundo Europeu de Regresso.” (EUR-LEX, 2008).

acolhimento a migrantes, refugiados e deslocados, tendo em vista os princípios baseados em direitos humanos adotados pela nova Carta Magna.<sup>158</sup> A partir da década de 2000, com o incremento da economia, valorização do salário mínimo, grandes obras de infraestrutura e a carência de mão de obra qualificada e semiquilificada, inicia-se um novo fluxo migratório para o país. Aliado a isso, são elaborados diferentes Acordos de Cooperação com países da África<sup>159</sup> e com o Haiti<sup>160</sup>; entram em vigor acordos multilaterais com o Mercosul; o acordo para fronteiriços entre Brasil e Uruguai<sup>161</sup> e o Acordo de Residência do Mercosul.<sup>162</sup> Além disso, cresce a imagem positiva do Brasil no exterior, o país passa a integrar os BRICs (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) ao lado da realização de grandes eventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas. (ZAMBERLAM *et al*, 2014).

A partir dos anos 2000 o Brasil passou a receber um grande número de migrantes vindos de países africanos a asiáticos, e a partir de 2010, passaram a ingressar milhares de haitianos em território nacional, cujos motivos vão além do terremoto que devastou o país: a presença da Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti – MINUSTAH integrada por muitos militares brasileiros, vistos como “*bon bagay*”, ou “gente boa” em crioulo; após o terremoto em 2010, o Brasil declarou apoio humanitário e se dispôs a acolher haitianos que quisessem emigrar para o país; presença de empresas e entidades sociais brasileiras no Haiti; facilitação legal para obtenção do visto humanitário e imagem positiva do Brasil junto à população haitiana. (ZAMBERLAM *et al*, 2014).

A partir de 2015 começa a se intensificar a entrada de venezuelanos no Brasil, sobretudo, pela fronteira de Roraima. As solicitações de refúgio de venezuelanos em 2017 ultrapassaram 17 mil. Devido ao cenário de crise política e social na Venezuela, o fluxo migratório, não somente para o Brasil, mas para outros países

---

<sup>158</sup> Silva (2018) observa que é equivocada a ideia de que em algum momento da história o Brasil foi um país aberto a imigração sem algum tipo de controle estatal, “e que seus processos migratórios não trouxeram as características de preconceitos raciais e e religiosos característicos da sociedade brasileira.” (p. 637).

<sup>159</sup> Ver Decreto nº 4.824, de 2 de setembro de 2003, sobre Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e África do Sul.

<sup>160</sup> Ver Decreto nº 5.284, de 24 de novembro de 2004, que promulga Acordo de Cooperação Técnica e Científica entre Brasil e Haiti, celebrado em 1982.

<sup>161</sup> Ver Decreto 9.089, de 6 de julho de 2017, sobre Acordo sobre Residência permanente e livre circulação de pessoas entre os dois territórios, celebrado em 2013.

<sup>162</sup> Ver Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009, que Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002.

limítrofes vem aumentando. Hoje no Brasil, entram em território brasileiro cerca de 500 venezuelanos por dia, de acordo com dados do exército brasileiro, que tem feito a triagem e cadastramento dessas entradas.<sup>163</sup>

Finalmente, em 2017, é aprovada a nova lei de migração, que substitui o caráter securitário do Estatuto do Estrangeiro, pelo paradigma de direitos humanos, fazendo constar de seu texto o repúdio à xenofobia e a não criminalização dos migrantes.

No início de 2019, bastaram oito dias após a posse do atual Presidente da República, para que o governo brasileiro anunciasse a saída do país do Pacto Global para Migrações das Nações Unidas. Mesmo que um Pacto não seja um instrumento legal que vincule os Estados, a atitude de anunciar a “saída” do Pacto dá mostras de como o atual governo brasileiro vai lidar com o tema. A médio e longo prazo, é possível que essa postura de rechaço à discussão migratória como uma questão de direitos humanos pelo atual governo, tenha reflexos sobre a política de refúgio no país.

## **6.2 A Política migratória brasileira para refugiados: antecedentes da Convenção de 1951 à Lei 9.474/1997**

Como visto no início deste capítulo, as políticas migratórias variaram conforme o entendimento do país em relação ao seu desenvolvimento e, como já referido, sem perder de vista a preocupação com o mercado de trabalho e com o tipo de sociedade desejada. Sikora (2011) entende que as migrações internacionais e suas implicações jurídicas e sociais sempre movimentaram tanto instituições oficiais, quanto a sociedade civil. Sendo assim, as políticas imigratórias adotadas ao longo da história brasileira se desenharam para atender a interesses de grupos específicos, como os cafeicultores, ou com a preocupação com políticas de branqueamento da população.

No que diz respeito à proteção aos refugiados no Brasil, o país já havia se comprometido com a normativa de proteção aos refugiados desde a década de 1950, tendo integrado do Conselho Executivo do ACNUR em 1958 e recepcionado tanto a Convenção de 1951, quanto o Protocolo de 1967, ainda nos anos 1960.

---

<sup>163</sup> Essa informação foi trazida pelos oficiais da Operação Acolhida, conduzida pelo Exército Brasileiro na cidade de Pacaraima, fronteira com a Venezuela, durante saída de campo no dia 14 de junho de 2019, no IV Curso de Direito Internacional dos Refugiados para Professores Universitários, ministrado na Universidade Federal de Roraima.

(JUBILUT, 2007). Apesar disso, no período entre guerras, “tanto pela limitada participação como Estado Membro da Liga das Nações quanto pela dinâmica de sua política interna, o Brasil agiu de forma tímida, marginal e limitada nos esforços da comunidade internacional que objetivavam a proteção de refugiados.” (ANDRADE, 2017, p. 41).

Mas, mesmo tendo anunciado uma política de portas abertas para refugiados em 1954, com a edição da lei 2.163 que criava o Instituto Nacional de Imigração e Colonização – INIC, o Brasil, pouco tempo depois, suspende essa política que é substituída por uma prática restritiva que durou até o início do processo de redemocratização do país. (ANDRADE, 2017).

Em 1977 o governo brasileiro permite a instalação de um escritório do Acnur no Rio de Janeiro sem, no entanto, denunciar a reserva geográfica da Convenção de 51, recebendo somente refugiados europeus. De acordo com Jubilut (2007)

Durante esse período de atuação quase “clandestina”<sup>164</sup>, o ACNUR contou com o apoio de órgãos de atuação interna ligados aos direitos humanos para a proteção aos refugiados. Entre esses parceiros pode-se destacar a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, a Comissão Pontifícia Justiça e Paz (comumente denominada Comissão Justiça e Paz) e a Caritas Arquidiocesana de São Paulo. (p. 172).

Em 1982, o Brasil reconheceu o ACNUR como um órgão de uma organização internacional, e em 1986 são reassentadas no país, quase cinquenta famílias iranianas. Em 1989 o Escritório do Acnur é transferido para Brasília e o país denuncia definitivamente a cláusula de reserva geográfica da Convenção de 1951. Em 1991, a Portaria 394 amplia o rol de direitos dos refugiados e cria um procedimento conjunto entre Acnur e governo brasileiro para concessão de refúgio. O início da utilização da definição ampliada de pessoa refugiada, presente na Declaração de Cartagena de 1984<sup>165</sup>, acontece em 1992 com a chegada de 1200 angolanos ao Brasil, fugindo da guerra civil em Angola. (JUBILUT, 2007).

Marco importante consolidou-se em 1997, com a promulgação da lei 9.474, o Estatuto dos Refugiados. A lei traz o conceito ampliado de refugiado<sup>166</sup>, onde, além

<sup>164</sup> O Brasil permitiu a instalação do ACNUR no país, mas não reconhecia seu mandato como órgão de uma organização internacional.

<sup>165</sup> A definição ampliada de pessoa refugiada por “grave e generalizada violação à direitos humanos”, foi inserida na Lei 9.474/1997, lei de refúgio brasileira.

<sup>166</sup> Muito embora a lei contemple a ampliação do conceito para reconhecimento de refugiados, este dispositivo não tem sido utilizado na análise de muitos pedidos, que restringe a interpretação ao texto da Convenção de 1951. Um caso emblemático é dos haitianos, que migraram para o Brasil, sobretudo, depois do terremoto em 2010, que deixou o país em estado de calamidade. Não estariam eles enquadrados na condição de solicitantes vítimas de grave e generalizada violação de direitos

das disposições constantes na Convenção das Nações Unidas de 1951 (perseguição em razão de nacionalidade, raça, religião, pertencimento a grupo social e posição política), estabelece que também, será reconhecido como refugiado, aquele que é obrigado a deixar seu país devido a grave e generalizada violação a direitos humanos. Garante ainda a reunião familiar, documento de identidade, carteira de trabalho e documento de viagem. A lei cria ainda, no âmbito do Ministério da Justiça, o Comitê Nacional para os Refugiados-CONARE, órgão responsável pela análise do pedido e declaração do reconhecimento; pela decisão de cessação da condição de refugiado ou determinar a perda desta condição<sup>167</sup>; orientar e coordenar ações com vista à proteção, assistência e apoio jurídicos aos refugiados e aprovar instruções normativas que esclareçam sobre a execução da lei 9.474/97. (BRASIL, 1997).

Para Almeida (2000), a lei representa um marco no comprometimento do Brasil com a temática dos refugiados, cuja trajetória iniciou em 1952, com o reconhecimento da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e culmina com a aprovação da lei 9.474, em 1997. O Estatuto é a primeira lei efetivamente implementada no país a partir de um Tratado Internacional, pois a partir dela o Brasil estabelece critérios próprios para concessão do refúgio, através de um procedimento de elegibilidade e cria, no âmbito da Administração Pública Federal um órgão (CONARE) responsável pela elegibilidade dos casos individuais e pela elaboração de políticas públicas que facilitem a integração local. Muitos de seus dispositivos entravam em confronto com o Estatuto do Estrangeiro (que também confrontava a Constituição Federal de 1988), fazendo com que ganhassem força as reivindicações para promulgação de uma nova lei de migrações.

---

humanos? Alega-se que neste caso, não estariam presentes dois dos requisitos chave para a condição de refugiado: o agente perseguidor e o temor de perseguição. Apesar disso, e diante do grande fluxo de haitianos que chegaram ao país, a solução encontrada foi a concessão de um visto humanitário temporário (Resolução Normativa nº 97 de 2012), o mesmo acontecendo com os sírios, através da Resolução Normativa nº 17 de 2013. Mas, ao contrário dos haitianos, os sírios tem a possibilidade de fazer o pedido de refúgio assim que chegam ao Brasil, justamente por grave e generalizada violação a direitos humanos. Mesmo reconhecendo que o visto humanitário é uma forma de evitar uma situação migratória irregular, é preciso observar que ele não pode se tornar um instrumento de recusa ao pedido de refúgio, ou de fragilização do próprio instituto, que garante aos requerentes a garantia de proteção de órgãos e instituições nacionais e internacionais específicas.

<sup>167</sup> Recentemente o Conare decidiu pela cessação da condição de refugiado de três paraguaios que haviam sido reconhecidos como tal em 2003, sob alegação de que não haveria mais o fundado temor de perseguição devido à estabilidade institucional do Paraguai. Ver matéria jornalística em O Globo: "Governo Bolsonaro retira status de refugiado de três paraguaios."

Os principais marcos jurídicos que orientam o sistema de refúgio brasileiro estão sintetizados a seguir:

**Figura 6: Marcos jurídicos do refúgio no Brasil**

<b>Convenção de 1951</b>	Em 1950, através da Resolução n. 429 V, a Assembleia Geral convoca uma Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas para 1951, em Genebra. O objetivo é a redação de uma Convenção que regulasse o <i>status</i> legal dos refugiados, dando origem a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, adotada em 28 de julho de 1951, entrando em vigor em 22 de abril de 1954.
<b>Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas</b>	Aprovada em Nova Iorque em 28 de setembro de 1954, considera que a Organização das Nações Unidas manifestou em diversas ocasiões o seu profundo interesse pelos apátridas e se tem esforçado por lhes assegurar o exercício mais amplo possível dos direitos e liberdades fundamentais e que a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 só é aplicável aos apátridas que também são refugiados, não abrangendo, assim, muitos deles. <sup>168</sup>
<b>Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados</b>	Retira a limitação temporal e geográfica da Convenção de 1951, considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção. <sup>169</sup>
<b>Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA)<sup>170</sup></b>	Adotada pela Conferência de Chefes de Estado e de Governo durante a Sexta Reunião Ordinária em Adis-Abeba, em 10 de setembro de 1969, com entrada em vigor em 20 de junho de 1974. Inaugura a definição ampliada de refugiado, estendendo o reconhecimento àquelas pessoas que “devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que

<sup>168</sup> Preâmbulo da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas.

<sup>169</sup> Preâmbulo do Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados.

<sup>170</sup> Com a reestruturação da OUA em 2002, esta passou a constituir a União Africana.

	<p>perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade”, sejam obrigadas a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade. (art. 1, 2).</p>
<p><b>Declaração de Cartagena</b></p>	<p>Em resposta aos vários conflitos em andamento na América Central na década de 1980, foi instituída a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984 (Cartagena, Colômbia). Tendo em vista que a maioria dos 2 milhões de deslocados da região não se enquadravam na definição tradicional de refúgio da Convenção de 1951, adota a definição ampliada de refugiado às 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.</p>
<p><b>Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas</b></p>	<p>Em comemoração ao décimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, a Delegação Regional da América Central e Panamá do Acnur, reuniu-se em San José, Costa Rica, em dezembro de 1994, reconhecendo que a mencionada Declaração constitui um eficaz instrumento da proteção internacional ao orientar a prática humanitária dos Estados e proporcionar a adopção de medidas legislativas e administrativas que incorporaram princípios nela contidos.<sup>171</sup></p>
<p><b>Lei 9.474/1997 – Estatuto dos Refugiados no Brasil</b></p>	<p>Sancionada em 22 de julho de 1997, é a primeira legislação abrangente que se dedica a esta temática na América Latina. Apesar de fazer uso da definição clássica da Convenção de 1951, não leva em conta a limitação temporal desta Convenção, e incorpora a definição</p>

<sup>171</sup> Conclusões e recomendações da Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas.

	ampliada de refugiado contida na Declaração de Cartagena, de 1984. Além disso, cria o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE.
<b>Declaração e Plano de Ação do México</b>	Adotada em 2004 por 20 países latino-americanos, estabeleceu uma série de medidas para identificar soluções duradouras e inovadoras para os refugiados que vivem na região. <sup>172</sup> A Declaração também reconhece o caráter <i>jus cogens</i> do princípio da não – devolução, enquanto pedra angular do direito internacional dos refugiados.

Fonte: Elaboração da autora.

Nota-se que em relação ao direito das pessoas refugiadas, além de uma lei bastante avançada em termos de proteção, o Brasil internalizou os principais Tratados Internacionais sobre o tema, seja no próprio texto da Lei de Refúgio, como em forma de ratificação desses Tratados.

Mas até pouco tempo, o Estatuto dos Refugiados brasileiro convivía ainda com as restrições impostas pelo Estatuto do Estrangeiro, sendo que as discussões sobre uma nova legislação migratória começaram a avançar em 2014, quando, por solicitação do Ministério da Justiça, foi criada uma Comissão de Especialistas para elaborar um Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Para a redação do anteprojeto, foram realizadas reuniões da Comissão com representantes de órgãos de governo e de instituições internacionais, parlamentares, especialistas e acadêmicos convidados. Ainda, foram promovidas duas Audiências Públicas com a participação de entidades sociais e da cidadania, e reuniões em diferentes regiões do país, sendo que uma primeira versão do projeto foi apresentada entre março e abril de 2014, e discutida em audiência pública. (BRASIL, 2014).

<sup>172</sup> A introdução da Declaração reconhece “a contribuição da América Latina ao desenvolvimento progressivo do direito internacional dos refugiados iniciado em 1889 com o Tratado sobre Direito Penal Internacional e continuado, entre outros instrumentos, através da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984; o documento “Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência aos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centroamericanos na América Latina” (CIREFCA-1989), o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais de 1988, “Protocolo de São Salvador” e a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994; assim como da doutrina e jurisprudência sobre a matéria desenvolvida, respectivamente, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.” (ACNUR, 2004).

Baseado nessa primeira versão, a Comissão recebeu diversas contribuições de entidades públicas e sociais, e individuais de imigrantes e especialistas e, ainda, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. A Comissão também reconheceu as recomendações da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio-COMIGRAR<sup>173</sup>, realizada entre maio e junho de 2014, tendo como principais características, entre outras, o abandono do Estatuto do Estrangeiro e a mudança de paradigma na política migratória, além da criação de um serviço especializado de migrações. (BRASIL, 2014).

O Anteprojeto foi reconhecido como um mecanismo de direitos humanos e não de segurança nacional e a criação de uma autoridade nacional migratória, retirando a responsabilidade dos órgãos governamentais, que terceiriza o trabalho burocrático, um avanço para a superação do “alto grau de restrição e burocratização da regularização migratória.” Além disso, supera a “discricionariedade absoluta do Estado, a restrição dos direitos políticos e da liberdade de expressão, além de explícita desigualdade em relação aos direitos humanos dos nacionais.” (VENTURA; REIS, 2014).

Porém, em razão do cenário político conturbado no país, o projeto não avançou naquele momento, sendo que para revogação do Estatuto do Estrangeiro, tramitou no Congresso Nacional o Projeto de Lei 2.516/2015. Este projeto de lei representou um avanço no que diz respeito à política migratória brasileira, embora apresentasse lacunas, como o choque entre princípios, diretrizes e normas; normas em branco e confusão de competências e procedimentos. Ainda, o Projeto de Lei não instituiu uma autoridade nacional migratória, perpetuando a política *a la carte*: dispositivos legais, espalhados pelo texto constitucional e pela legislação infraconstitucional, além de medidas adotadas por diferentes entes governamentais, para resolução de “problemas” pontuais.

Enquanto isso, além do aumento exponencial no número de migrantes econômicos vindos para o país, se verificou também no aumento de número de pedidos de refúgio: de 966 em 2010, para 28.670 solicitações em 2015, o que representa um aumento de mais de 2.868%. Em 2017, o CONARE tinha um acumulado de 86.007 pedidos tramitando, número de chegou mais de 160 mil até os

---

<sup>173</sup> Sobre a COMIGRAR, ver COSTA, Marli M.M. da; SCHWINN, Simone A. Protagonismo político de migrantes e refugiados no Brasil: a experiência da Primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio-Comigrar. In: GORCZEVSKI, Clóvis (org.). Direitos Humanos e Participação Política VI. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2015, v. 7, p. 123-147.

primeiros meses de 2019. Entre as nacionalidades com maior número de solicitações estão venezuelanos, haitianos, senegaleses e sírios. Ao todo, são 79 nacionalidades requerentes de refúgio no Brasil. (CONARE, 2016; 2017; 2019).

Nesse cenário, o que se tem observado no Brasil, nos últimos anos, mesmo estando presentes discursos em tom discriminatório, onde a tônica está no “medo” de que os imigrantes, entre eles os refugiados, roubem empregos e sobrecarreguem os serviços de educação, saúde e assistência social, o tema da migração está na pauta, tanto da sociedade civil, quanto dos governos. Em 2014, a sociedade civil organizada em conjunto com o Ministério da Justiça, elaborou uma alternativa ao Estatuto do Estrangeiro. Por sua vez, o Poder Legislativo também colocou o tema em pauta, acelerando a tramitação de um projeto de lei com a temática migratória, originando a Lei 13.445 de 2017, Lei de Migração, que substituiu o paradigma da segurança nacional, pelo paradigma dos direitos humanos.

### **6.3 O CONARE e a política brasileira para refugiados**

Como já referido, o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE foi criado pela Lei 9.474/1997. Assim, passadas mais de duas décadas desde sua criação, para compreensão do funcionamento do Comitê e suas principais demandas e limitações, foi realizada pesquisa junto ao órgão. A pesquisa buscou ainda entender como tem sido tratada a questão de gênero, relativamente às mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio no Brasil, e construir soluções conjuntas para as possíveis lacunas nesta área.

As entrevistas foram realizadas entre nos dias 20 e 21 de março de 2019, no escritório do CONARE de São Paulo, e entre os dias 22 e 25 de abril de 2019, no escritório de Brasília. Ao todo, foram 9 entrevistados, tendo em vista a reduzida equipe do Comitê, que conta hoje com 22 funcionários. Havia previsão de entrevista no escritório de Porto Alegre, mas este foi fechado e o funcionário responsável voltou ao seu posto de origem junto a Infraero. Também havia previsão de participação em uma reunião plenária do Comitê, mas devido à troca de agenda, isso não se concretizou.

Os entrevistados foram informados sobre o conteúdo da entrevista e o compromisso de confidencialidade, conforme Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (Anexo C), lido e assinado por todos, razão pela qual serão

identificados com o termo “ENTREVISTADO” e terão atribuído um número (1,2,3, ...). As entrevistas, não estruturadas, ou seja, os entrevistados decidiram, de forma livre, pela forma de construção das respostas (MATTOS, 2005), e semi estruturadas, com um roteiro de perguntas básicas sobre o tema da pesquisa (Anexo B), previamente construídas, mas não fechado, se adequaram de acordo com as informações trazidas pelos entrevistados.

Pretendeu-se assim acessar informações de forma mais livre, uma vez que as respostas não estavam condicionadas a uma forma padronizada de alternativa (MANZINI, 1990/1991). As informações trazidas pelos entrevistados serviram de guia para os tópicos a serem cobertos pela investigação, sendo o conjunto de técnicas utilizado enquanto suporte para fundamentação do trabalho e tratamento dos dados coletados para as conclusões da pesquisa, conforme conteúdo do subtítulo “Considerações sobre a construção de uma política de refúgio no Brasil com recorte de gênero”, deste capítulo.

Instituído pela lei 9.474/1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 no Brasil, de acordo com o artigo 11 da referida lei: “Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça”, cujas competências estão elencadas no artigo 12:

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
- III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
- IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
- V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei. (BRASIL, 1997).

Relativamente à competência do CONARE, esta foi enfatizada na entrevista:

O Artigo 12 da lei 9474 diz: “**Compete ao Conare orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, da assistência e do apoio jurídico aos refugiados.**” A lei não diz que cabe ao Conare fazer, mas ela usa os verbos orientar e coordenar, então no sentido de orientação, quando muito de coordenação. A quem cabe instituir a política? Ao Ministério da Justiça. (ENTREVISTADO 1. **Grifo nosso**).

Sobre como se daria essa “orientação” e “coordenação”, foi informado de que existe dificuldade em relação a esse dispositivo, muito em razão do grande número

de pedidos de refúgio, o que faz com que o Comitê acabe destinando recursos (humanos e materiais) para a determinação do *status* de refugiado.

Então, sendo bem sincero, eu estou aqui há um ano e meio, e confesso que nem mesmo no âmbito do Comitê a gente debate com mais afinco esse dispositivo legal. Isso eu acho que é uma das fraquezas do próprio Comitê, ele tá muito focado na determinação da condição de refugiado e pouco focado na orientação na eficácia da proteção, da assistência e do apoio jurídico. Contudo, o que chega aqui para a Coordenação Geral a gente costuma encaminhar para os nossos parceiros, ou a Defensoria Pública da União, mas mais do que qualquer um, as Cáritas, que são instituições da sociedade civil organizadas para a proteção e pra assistência de várias maneiras, em vários campos do refugiado. (ENTREVISTADO 1).

O artigo 14 trata da composição do CONARE, órgão colegiado e interministerial, cuja presidência é exercida pela representação do Ministério da Justiça. Os demais representantes são os Ministérios das Relações Exteriores; do Trabalho; da Saúde; da Educação e do Desporto; Polícia Federal e um representante de organização não-governamental, “que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.”(BRASIL, 1997). O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR é membro convidado do Comitê com direito a voz, mas sem direito a voto.

Importante frisar que o Estado brasileiro, além de contar com um órgão exclusivo para tratar do refúgio no país, tem neste Comitê, a representação da sociedade civil, aspecto considerado importante pelo Poder Público, uma vez que a este caberia uma ação muito mais técnica, de envolvimento restrito.

[...] Ela traz uma visão de quem está na ponta e isso nós não estamos enquanto Estado, nenhum de nós, são seis membros do Estado, nenhum de nós está na ponta ali ouvindo e entendendo as principais necessidades, então é uma ventilação de alguém, que tá prestando assistência direta. É alguém que pode ouvir que ele tem dificuldade de obter, por exemplo, carteira de trabalho, ou CPF, ou se matricular na escola e trazer essas demandas pro seio do governo, onde a gente tem como articular com os outros órgãos enfim, algum ajuste administrativo ou mesmo de legislação. Então, de fato, é muito relevante, muito importante ter a presença deles no Comitê sim. (ENTREVISTADO 1).

De acordo com Annoni e Valdes (2013) a criação do CONARE foi um marco importante no Brasil para o “atendimento das solicitações de refúgio e a busca de soluções duradouras para os refugiados.” (p. 105). A Convenção de 51 não determina a forma como cada Estado deve proceder para determinar a condição de refugiado, o que fica a critério da cada país, a partir do ordenamento jurídico e das estruturas administrativas internas.

Para a determinação do *status* de refugiado, um dos procedimentos cruciais são as entrevistas com os oficiais de elegibilidade, quando o eles tem a oportunidade de ouvir o solicitante de refúgio e avaliar a credibilidade do relato. No momento da solicitação de refúgio, é preenchido um questionário e, é a partir desse questionário e das entrevistas que o oficial de elegibilidade elabora um parecer sobre a admissibilidade ou não do pedido. Esse parecer é apresentado nas reuniões plenárias do CONARE que decide pela aceitação ou não da solicitação. Em caso de recusa, a lei prevê recurso ao Ministro da Justiça.

Nós levamos em consideração basicamente duas coisas pra fazer o parecer: o relato da pessoa com base na experiência de vida dela, uma experiência individual, justamente por cada um ter a sua experiência muito individual, ainda que seja da mesma família [...] Então é com base no relato e na situação objetiva de país de origem, que é a pesquisa do país de origem mesmo, as situações que estão acontecendo lá no país e que a gente por intermédio de pesquisas mesmo, externamente. [...] Nós aqui no CONARE não usamos essa palavra “prova” [...] a situação individual daquela pessoa que a gente tenta confirmar se procede ou não [...] nós levamos muito em consideração o próprio relato daquela pessoa [...] o que gente avalia nesse ponto específico é a credibilidade do relato daquela pessoa.( ENTREVISTADO 2).

Importante salientar que a lei de refúgio brasileira não distingue entre os solicitantes que entram de forma regular ou irregular, sendo que ambos podem solicitar refúgio perante a autoridade competente (Polícia Federal) e realizar o pedido. O pedido é gratuito e tem caráter de urgência, consoante artigo 47 da lei, e em atendimento ao artigo 5º, LXXVII, que informa que todos os atos necessários ao exercício da cidadania são gratuitos. (ANNONI; VALDES, 2013; PAREDES, 2018).

De acordo com relato coletado em entrevista, no início de 2019, o Ministério da Justiça passou por um processo de reestruturação, quando também a coordenação geral do CONARE passou por uma reorganização, sendo dividida em duas frentes: a coordenação de políticas de refúgio, responsável por cuidar da vida do refugiado após o reconhecimento; e a coordenação de elegibilidade, que trata de todas as questões que envolvem o solicitante de refúgio. (ENTREVISTADO 3).

Compõe a coordenação de políticas para refúgio, a divisão de soluções duradouras, “que faz uma série de processos, todos os processos que não são elegibilidade, ou seja, perda, cessação, autorização de viagem e reunião familiar e também faz projetos de integração local.” (ENTREVISTADO 4).

Soluções duradouras<sup>174</sup> são reassentamento, integração local e a repatriação. A gente tem projetos na área de reassentamento, e projetos diversos de integração local. [...] Reassentamento, o conceito clássico, é quando uma pessoa já é reconhecida como refugiado num país X, mas nesse país X por “N” razões ela não consegue ter acesso a todos os seus direitos civis e ela não tem uma vida que a gente entende que atenda todos os direitos humanos dela. E aí por conta disso ela é reassentada num segundo país, que também a reconhece como refugiada e nesse e nesse segundo país, em tese, ela poderá ter uma vida, respeitados todos os direitos de dignidade da pessoa humana. A integração local, bom, são os diversos programas, as diversas políticas, projetos que existem para facilitar ou ajudar a integração dos migrantes, dos refugiados na sociedade brasileira. A gente não trabalha desenvolvendo nenhum projeto diretamente, nós como principais agentes. A gente fornece apoio técnico, a gente faz coordenação, a gente divulga, mas a gente não desenvolve nenhum, até por uma questão de quantidade de equipe e de processos. E a repatriação é quando um refugiado [...] decide voltar ao seu país de origem. A gente não tem um programa de repatriação e geralmente são casos muito esporádicos, muitos voluntários e às vezes com o auxílio do Acnur ou de outros organismos internacionais que atuam nessa área. (ENTREVISTADO 4).

O CONARE vem trabalhando ainda na implementação de um sistema totalmente informatizado para as solicitações de refúgio, denominado SISCONARE, cuja finalidade é fazer com que todo o processo de refúgio esteja informatizado, inclusive o parecer do oficial de elegibilidade que terá perguntas prévias e preenchimento automático de acordo com as opções marcadas. O sistema busca auxiliar tanto na transparência, quanto na produção de dados. (ENTREVISTADO 3).

Qual que é a ideia do SISCONARE? A ideia é que todas as solicitações sejam processadas por meio desse sistema. Qual que é a diferença em relação ao que a gente já tem hoje? O que a gente tem hoje é o sistema que todo o governo federal usa pra trâmite de documento de ofício [...] Só que gente entende que ele não é o sistema mais adequado para processar a questão do refúgio. Ele funciona bem como um paliativo, mas se a gente pode aperfeiçoar, por que não? Então o que SISCONARE faz? Primeiro: a gente vai eliminar o papel de vez [...] hoje o formulário são onze páginas impressas que a pessoa preenche, depois a gente precisa escanear, colocar no sistema, todo um processo que demanda tempo, que demanda trabalho [...] Agora não: o solicitante ele mesmo vai no sistema, ele mesmo vai se cadastrar e ele vai preencher toda solicitação dele por meio do sistema. Ele vai até a Polícia Federal, porque isso continua tendo que acontecer [...] lá eles vão ser identificados biometricamente, com a coleta das digitais, vão ter a foto tirada e aí sim o processo vem pra cá.<sup>175</sup> (ENTREVISTADO 3).

<sup>174</sup> As soluções duradouras são as mesmas que o Acnur desenvolve. A lei 9.474/1997 tem uma seção inteiramente dedicada à “Soluções Duráveis”.

<sup>175</sup> Esse sistema está sendo implementado aos poucos, e necessitará da parceria com organizações da sociedade civil ou a Defensoria Pública, para que todos os solicitantes consigam acessar a internet para fazer o pedido. A sociedade civil tem restrições em relação a um sistema totalmente informatizado: “Até assim, “ah não, mas ele entra na internet, ele faz”, aí eu tenho que virar assim e dizer “não, ele não entra na internet e ele faz”, “Ele consegue?”, “Não, ele não consegue”... Ele tem dificuldade, não porque ele não tenha instrução, mas porque tem outras barreiras: barreiras

Em que pesem as dificuldades no trabalho do Comitê, como a equipe reduzida, por exemplo, a criação do CONARE no sistema brasileiro de refúgio é um avanço, na medida em que é um órgão específico dentro da estrutura estatal brasileira para cuidar dos assuntos de refúgio, além de contar com a participação da sociedade civil em um de seus assentos. O Comitê é um importante ator capaz de traçar as linhas de uma política de refúgio no Brasil, e pelo que foi relatado nas entrevistas, tem se empenhado na busca por soluções para tornar mais célere o processo de refúgio, bem como tem buscado soluções para integração dos refugiados através das frentes de trabalho, mas carece de apoio político e estrutura.

O ex-coordenador de políticas para imigrantes em São Paulo, Paulo Illes, afirma que a sociedade civil tem papel fundamental na construção de políticas migratórias em âmbito mundial, tendo exercido importante protagonismo para as transformações e mudanças de paradigmas. (MIGRAMUNDO, 2019). Tanto a participação da sociedade civil na integração e assistência a migrantes e refugiados, quanto às dificuldades em relação ao sistema nacional de refúgio, especificamente em relação às mulheres, serão tratados nas seções seguintes.

#### **6.4 A sociedade civil e a assistência e integração de refugiados: o trabalho do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo**

Baumann (2016) ao fazer referência à indiferença que tem marcado a sociedade atual, que não se furta em lavar as mãos diante das consequências de um mundo em que a globalização tem sido extremamente cruel com algumas populações, reproduz a fala do Papa Francisco que, em 2013, ao visitar a Ilha de Lampedusa<sup>176</sup> chamou a atenção para o “vício ou pecado da indiferença”:

Quantos de nós, incluindo eu mesmo, perdemos nosso rumo; não prestamos mais atenção ao mundo em que vivemos; não nos importamos; não protegemos o que Deus criou para todos; e acabamos nos tornando incapazes até de cuidarmos uns dos outros! E quando a humanidade como um todo perde seu rumo, isso resulta em tragédias como a que temos testemunhado... Uma pergunta deve ser feita: quem é responsável pelo sangue desses nossos irmãos e irmãs? Ninguém! Essa é nossa resposta. Não sou eu; Não tenho nada a ver com isso. Deve ser outra pessoa, mas

---

econômicas, barreiras de ter um computador, de ter o acesso, acesso à informação, não adianta só a sociedade civil dar informação sobre tudo, não dá, às vezes dá, às vezes não dá. Tem coisas que a gente é capaz de multiplicar, procedimentos que a gente é capaz de multiplicar, outros não.” (ENTREVISTADO 3 CARITAS, 2019).

<sup>176</sup> Sobre a Ilha de Lampedusa na Itália, que tem sido porta de entrada de refugiados na Europa, ver texto de Eleonora Silanus, “Lampedusa, a porta da Europa”, disponível em: <https://migramundo.com/lampedusa-a-porta-da-europa/>

certamente não eu... Hoje, ninguém no mundo se sente responsável. Perdemos o senso de responsabilidade para com nossos irmãos e irmãs... A cultura do conforto, que nos faz pensar apenas em nós mesmos, nos torna insensíveis aos gritos de outras pessoas, faz-nos viver em bolhas de sabão que, embora adoráveis, carecem de substância; oferecem uma ilusão efêmera e vazia que resulta na indiferença em relação aos outros; na verdade, leva até a globalização da indiferença. Neste mundo globalizado, caímos na indiferença globalizada. Nós nos acostumamos ao sofrimento dos outros. Ele não me afeta. Não me diz respeito. Não é da minha conta! (PAPA FRANCISCO *apud* BAUMANN, 2016, p. 25-26).

Uma das constatações ao longo da pesquisa foi não somente a presença, mas a importância da atuação de organizações da sociedade civil no trabalho de acolhida e integração dos refugiados no Brasil, na via contrária da indiferença denunciada pelo Papa Francisco. Neste sentido, optou-se por realizar pesquisa de campo junto ao Centro de Referência para Refugiados da Caritas, na cidade de São Paulo. A escolha por esta entidade se deve em razão de a Caritas ter assento no CONARE, como representação da sociedade civil; ser uma das primeiras entidades no país a realizar a acolhida aos refugiados e ainda, devido ao fato de que a cidade de São Paulo recebe o maior fluxo de imigrantes e solicitantes de refúgio no país, além de contar com um conjunto estruturado de políticas públicas para a população migrante.<sup>177</sup>

As entrevistas foram realizadas entre os dias 20 e 22 de março de 2019, no Centro de Referência para Refugiados da Caritas, no centro da cidade de São Paulo, com integrantes dos setores de Integração, Assistência Social, Proteção e Saúde Mental, um total de quatro (4) entrevistados. As entrevistas com os Programas de Assistência e Integração aconteceram simultaneamente, em razão da proximidade das demandas. Tendo em vista a confidencialidade da identidade dos entrevistados, ao longo do trabalho, eles serão identificados como “ENTREVISTADO”, com atribuição de um número (1,2,3 ou 4). Os entrevistados haviam recebido um roteiro prévio com perguntas, que serviu de orientação para as entrevistas, quando novas questões foram surgindo de acordo com as respostas trazidas (Anexo B). Chamou atenção, durante as entrevistas, o nível de comprometimento dos entrevistados com o trabalho que realizam, alguns há bem mais de uma década.

---

<sup>177</sup> Dos 5.134 refugiados reconhecidos que vivem no país, 52% estão em São Paulo; entre 2001 e 2017 chegaram a São Paulo quase 300 mil imigrantes. O município conta com uma Lei Municipal que instituiu a Política Municipal para a População Imigrante e conta com um Conselho Municipal de Imigração.

A Caritas é uma organização sem fins lucrativos da Igreja Católica, fundada em 1897 na Alemanha, “com a missão de servir aos pobres, vulneráveis e excluídos, independentemente de raça ou religião, através da caridade.” (CARITAS, 2019). Com sede no Vaticano, atua em 165 países nos cinco continentes, através da Rede Caritas Internationalis, com *status* consultivo junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas- ECOSOC. Esse *status* consultivo é concedido a organizações não governamentais que atuam nas áreas do Ecosoc, que lhes dá o direito de participar de conferências e reuniões das Nações Unidas, apresentar declarações e relatórios escritos, fazer intervenções orais e organizar painéis de discussão em prédios da ONU. (CARITAS, 2019). Para Jubilit (2007) esse reconhecimento das Nações Unidas em relação ao trabalho da Caritas, “demonstra o reconhecimento da sua relevância pela comunidade internacional.” (p. 172).

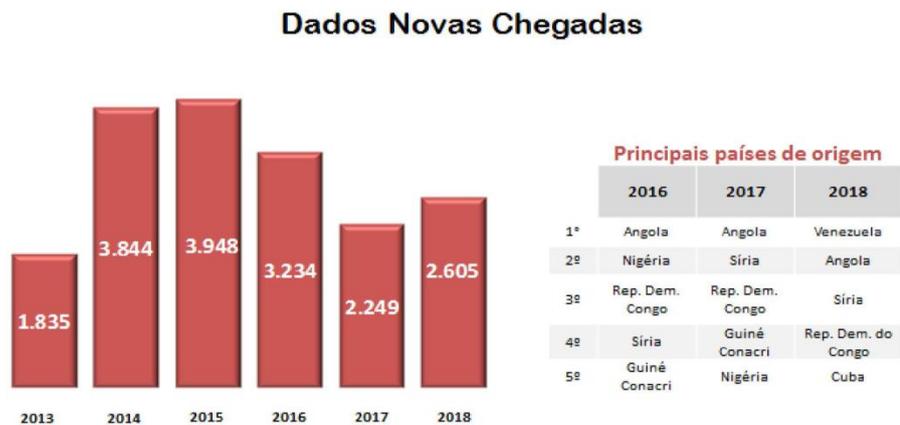
No Brasil a Caritas foi criada em 1956, ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, sendo que as Arquidioceses de São Paulo e Rio de Janeiro destacam-se por seu trabalho de acolhida aos refugiados. A Caritas foi, inclusive, uma das primeiras parceiras do ACNUR no Brasil. (JUBILUT, 2007).

A Caritas Arquidiocesana de São Paulo foi fundada em 1968, com a missão de

ser o braço estendido da Igreja Arquidiocesana de São Paulo no serviço de sensibilização, animação, articulação e promoção da caridade e refletir com a sociedade sobre oportunidades de ações transformadoras que lhe propiciem maior justiça. (CARITAS, 2019).

Já o Centro de Referência para Refugiados, um dos projetos das Caritas Arquidiocesana de São Paulo, “surgiu com a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, em 1970, com o objetivo de proteger brasileiros e estrangeiros que foram perseguidos pelos sistemas ditatoriais do Brasil e dos países vizinhos (América do Sul).” (CARITAS, 2019). O objetivo do Centro de Referência é “o apoio na integração e proteção de solicitantes de refúgio e refugiados.” (CARITAS, 2018).

O Centro de Referência para Refugiados atende cerca de setenta (70) pessoas diariamente, com um cadastro de mais de dezessete (17) mil pessoas, de 106 nacionalidades, mas não abriga pessoas. Sempre que necessário, é feito encaminhamento para abrigos públicos ou da sociedade civil. (CARITAS, 2018). Se em 2016 o maior número de atendimentos era de nacionais de Angola, desde 2018, têm sido venezuelanos, conforme figura a seguir:

**Figura 7 – Dados de novas chegadas por país de origem 2013-2018**

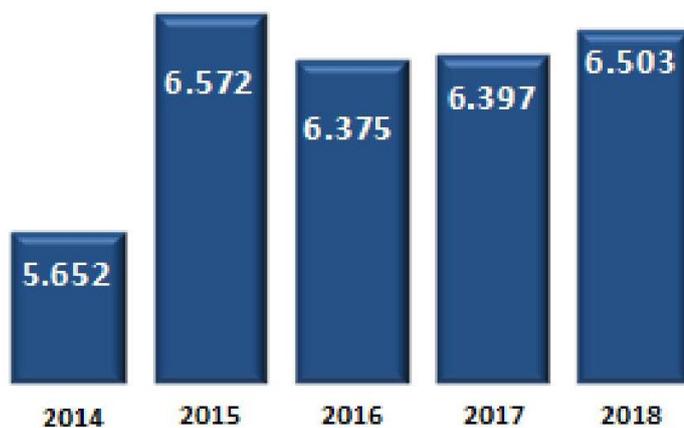
2.605 PESSOAS, das quais: 871 mulheres – sendo 02 transgêneros (33%), 1.734 homens – sendo 01 transgênero (67%).

77 nacionalidades + 01 criança apátrida (acompanhada pelos pais).

Do total de novas chegadas (2.605), 532 pessoas (20%) não preencheram os critérios da lei brasileira de refúgio e foram encaminhados para organizações de apoio a migrantes.

Fonte: Assessoria de Comunicação. Centro de Referência para Refugiados Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. 2019.

Em 2018, o Centro de Referência, atendeu, entre solicitantes de refúgio, refugiados, aguardando documentação, venezuelanos com registro temporário, indeferidos, recursos e outras pessoas de interesse, 91 nacionalidades e 1 apátrida, em um total de 6.503 imigrantes, de acordo com os dados fornecidos pelo Centro :

**Figura 8 – Total de pessoas atendidas por ano 2014-2018****Total de pessoas atendidas por ano**

Fonte: Assessoria de Comunicação. Centro de Referência para Refugiados Caritas Arquidiocesana de São Paulo. 2019.

Relativamente aos motivos, estes são de ordem diversa, sendo um número considerável de pedidos devido a pertencimento a grupo social, mas também por razões econômicas, conforme dados relativos a 2018:

**Figura 9 – Principais nacionalidades e motivações para pedidos 2019***Principais Nacionalidades Novas Chegadas*

	<b>Nacionais de</b>	<b>Pessoas</b>	<b>Principais motivações relatadas</b>
01	Venezuela	1.168 (sendo 566 interiorizados)	Falta de alimentos e medicamentos, dificuldade para acessar serviços médicos, desemprego, violência generalizada, insegurança, situação política e econômica.
02	Angola	247	Opinião política; movimento separatista em Cabinda; orientação sexual; violência policial e/ou urbana; razões pessoais e ameaças intrafamiliares; relatos genéricos migração econômica.
03	Síria, República Árabe da	131	Grave e generalizada violação de direitos humanos. Porém, tivemos relatos de refugiados de que há alguns sírios estão voltando para o país de origem (para visitar familiares ou repatriação) e que algumas cidades já estão voltando à normalidade, como a capital Damasco.
04	Rep. Dem. do Congo	98	Opinião política; grupo social; violência de gênero e sexual; grave e generalizada violação de direitos humanos; reunião familiar.
05	Cuba	75	Opinião política; grupo social (“deserção” – lei cubana retira os direitos de cidadania de cubanos há mais de 02 anos fora do país); migração econômica.
06	Colômbia	52	Grupo social; opinião política; migração econômica.
07	Burkina Fasso	48	Grupo social; razões pessoais; ausência de fundado temor de perseguição; migração econômica.
08	Paquistão	43	Grupo social; reunião familiar; razões pessoais; ausência de fundado temor de perseguição; migração econômica.
09	Marrocos	42	Grupo social; ausência de fundado temor de perseguição; migração econômica.
10	Mauritânia	40	Racismo.
10	Nigéria	40	Grupo social; reunião familiar; ausência de fundado temor de perseguição; migração econômica.

Fonte: Assessoria de Comunicação. Centro de Referência para Refugiados Caritas Arquidiocesana de São Paulo. 2019.

Esses dados também foram trazidos na entrevista, onde chama a atenção o fato de que, às vezes o solicitante informa um motivo, e tanto durante a entrevista, quanto na pesquisa de país de origem, é possível que existam outras questões que sequer foram tidas como motivadoras pelos próprios imigrantes:

Bom, o ano passado... são venezuelanos em geral, que mais vieram procurar a Caritas, as primeiras chegadas que tinham venezuelanos, sírios, congolezes. Teve alguns angolanos também, **teve uma leva interessante de mauritanos que chegaram que a gente detectou uma questão de escravidão, servidão. É, esses no caso que vinham por questões econômicas e quando a gente foi estudar mais, aprofundar, estava ligado a questões de escravidão, por conta da raça.** Muito cubano vindo, que também tem uma questão da legislação migratória cubana que proíbe o retorno após dois anos, não proíbe mas gera consequências de violação a direitos humanos nesse retorno. Nigerianos também, alguns, mas menos. Em geral esses casos são mais emblemáticos. (ENTREVISTADO 3. **Grifo nosso**).

Para o trabalho de acolhida e integração, o Centro de Referência para Refugiados conta com quatro programas: Assistência, Integração, Proteção e Saúde Mental, cujo objetivo é facilitar a integração dos solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil. Desde o primeiro atendimento, os solicitantes de refúgio são informados sobre seus direitos e deveres no Brasil, e sobre acesso ao trabalho, educação, saúde, etc.

Nossos principais trabalhos são: a orientação para os recém-chegados (assistência social, integração local, orientações diversas), organização de ações de advocacy, a fiscalização e a elaboração de sugestões de políticas públicas e o compartilhamento de conhecimento sobre os direitos e a realidade dos refugiados no país, bem como projetos e parcerias com outras entidades. Além disso, realiza também campanhas para arrecadar itens necessários aos refugiados. Todos os atendimentos zelam pelo sigilo e confidencialidade das pessoas atendidas. (CARITAS, 2019).

O Programa de Assistência, com atendimentos individuais e familiares, tem objetivo de garantir a proteção social do refugiado e sua família, sendo que as principais demandas giram em torno de questões referentes à moradia, saúde, alimentação, vestuário e informações sobre programas sociais:

Na assistência a gente cuida da parte de moradia, encaminhamento para abrigos para recém chegados, encaminhamentos de saúde, doações, avaliação das vulnerabilidades, avaliação social das vulnerabilidades, orientação sobre benefícios sócio assistenciais do governo federal, entre outras emergências.(ENTREVISTADO 1).

O Programa de Integração faz encaminhamentos para cursos de língua portuguesa, cursos profissionalizantes, auxilia na busca por trabalho, na elaboração de currículos, possui parceria com o Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados – PARR<sup>178</sup> e auxilia na questão da revalidação dos diplomas<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> Criado em 2011, o PARR é uma consultoria cuja missão é “Apoiar os refugiados e solicitantes de refúgio que buscam recomeçar a vida aqui no Brasil, por meio da inserção e integração laboral.” Os

[...] na integração, a primeira emergência é falar o português. Então nós encaminhamos as pessoas para os parceiros que oferecem cursos de português. Aí verificamos o perfil educacional e profissional para mandar para o mercado de trabalho; verificamos a revalidação dos estudos, se existe ou não algum documento e qual a forma de proceder; o retorno aos estudos formais, além de cursos profissionalizantes e universidades. (ENTREVISTADO 2).

O Programa de Proteção trabalha com as demandas referentes ao CONARE, realizando “atendimento jurídico individual, difusão de informação legal e realização de atividades comunitárias com o objetivo de garantir o acesso de refugiados e solicitantes de refúgio aos seus direitos no Brasil.” (CARITAS, 2018). Ainda, “articula a capacitação de redes de entidades, visando ampliar o espaço de proteção dos refugiados.” (CARITAS, 2019).

A proteção ela tem alguns serviços, digamos assim. Então, o primeiro que a gente chama de elegibilidade, que é a determinação do status do refúgio, que a gente faz essas entrevistas internas com quem vem a primeira vez pra ter subsídios pra reunião do Conare, que é aí sim a reunião onde isso acontece. Depois tem uma orientação jurídica individual [...] A equipe hoje tem três advogados de meio período, eu e mais um advogado 40 horas. Então nós nos dividimos para fazer essas orientações para casos jurídicos, em que a gente tem uma hora de atendimento com o refugiado ou o solicitante. E temos alguns voluntários que ficam no que a gente chama de plantão [...] um preenchimento de formulário, uma dúvida mais pontual, rápida, algo que leva mais ou menos em torno de 15 a 20 minutos. Seria algo mais simples... uma comunicação de viagem [...] E aí de voluntários nós temos sete hoje, alguns nesse plantão, alguns com pesquisa né, porque nessa parte de elegibilidade demanda um pouco de pesquisa de país de origem, então acaba fazendo isso. Ano passado esse global atendeu, fez mais ou menos 6.000 atendimentos, uma média de 2.000 pessoas. Por dia são aproximadamente 6 atendimentos individuais, 8 de plantão, mais ou menos 14, 15 entrevistas de elegibilidade. (ENTREVISTADO 3).

O Programa de Saúde Mental “presta apoio a pessoas que passaram por traumas e/ou têm dificuldades de adaptação no Brasil, como preconceitos sofridos por questões de etnia, lugar de origem, cor da pele ou por não conseguir trabalho e barreiras em relação à língua.” (CARITAS, 2018). Além de atendimentos individuais, o Programa organiza escutas em grupo na sala de espera do Centro de Referência

---

objetivos do Programa são a conscientização das empresas privadas e a população sobre os status de refugiados e solicitantes de refúgio; a busca por apoio e parcerias com empresas públicas e privadas e com organizações em prol dos refugiados e solicitantes de refúgio e o apoio aos refugiados e solicitantes de refúgio na elaboração e divulgação de seus currículos, através da disponibilização dos mesmos. (PAAR, 2011).

<sup>179</sup> Em São Paulo, desde 2015, a Ong Compassiva auxilia refugiados reconhecidos pelo Conare no processo de revalidação de diplomas de graduação, de maneira gratuita, em parceria com o Acnur. Em 2018, o estado de São Paulo aprovou a lei 16.685 que prevê isenção do pagamento da taxa para revalidação de diplomas de graduação, pós graduação, mestrado e doutorado nas universidades públicas paulistas, para pessoas refugiadas que vivem no Estado.

para Refugiados, além de articulação junto à Rede de Cuidados e Saúde aos Imigrantes e Refugiados. (ENTREVISTADO 4).

Relativamente à demanda de atendimentos,

Olha, isso é bem interessante, porque quando eu vim trabalhar aqui, eu acho que eu tinha uma fantasia de que as pessoas, no fundo, no fundo, a grande questão que elas queriam tratar era do trauma que elas sofreram por conta da imigração [...] E o que me surpreendeu desde o começo, é que assim [...] qualquer processo migratório é estressante e difícil, mas a gente tem o entendimento de que boa parte das pessoas que vieram pra cá foi uma escolha [...] mas são escolhas que não são planejadas, não necessariamente foram sonhadas, desenhadas [...] são histórias muito variadas e muito diferentes umas das outras, mas assim, nunca são histórias de pessoas que planejaram muito a vinda pra cá [...] e tudo isso gera um sofrimento muito grande [...] mas na verdade a grande queixa é dessa dificuldade de integração no Brasil, isso é o maior motivo que eles buscam atendimento. (ENTREVISTADO 4).

Mas o trabalho da Caritas vai além da acolhida e auxílio na integração, pois enquanto membro da sociedade civil no CONARE, juntamente com a Caritas do Rio de Janeiro, propõe avanços na normativa brasileira, estimula a adoção de novas políticas públicas, além da inclusão dos refugiados em políticas já existentes. “No CONARE, a Caritas tem a oportunidade de argumentar pelo reconhecimento da condição de refugiado, apresentando um parecer jurídico, e avançar com a interpretação da lei brasileira de refúgio.” (CARITAS, 2018).

A Caritas atua ainda junto ao Comitê Estadual para Refugiados – CER de São Paulo; junto a Rede Interinstitucional em prol de Imigrantes e Refugiados em São Paulo e junto ao Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de São Paulo. Cabe salientar que o Estado de São, especificamente a cidade de São Paulo, possui uma Lei Municipal, Lei número 16.478 de 2016, que instituiu a Política Municipal para a População Imigrante e criou o Conselho Municipal de Imigrantes.<sup>180</sup>

Eu acho que São Paulo é uma cidade diferente, num sentido privilegiado por ter uma política municipal de atendimento a migrantes e a solicitantes de refúgio com um órgão específico que é o CRAI, com cinco ou seis abrigos específicos pra migrantes que poderia ser replicado ou deveria de alguma forma estar presente em uma política mais federal, e não tá. (ENTREVISTADO 3).

Entre os imigrantes atendidos pela Caritas, estão aqueles considerados de alta vulnerabilidade: crianças separadas e desacompanhadas; mulheres grávidas;

---

<sup>180</sup> A Lei 16.478/2016 tem como um de seus princípios a igualdade de direitos e de oportunidades, observadas as necessidades específicas dos imigrantes (art. 2º, I) e em suas diretrizes, o respeito às especificidades de gênero, raça, etnia, orientação sexual, idade, religião e deficiência (art. 3º, III).

chefes de família monoparental; pessoas com deficiência; pessoas com HIV/Aids; sobreviventes de tortura e sobreviventes de violência sexual e/ou de gênero. (CARITAS, 2019). As questões relativas a gênero, normalmente são reconhecidas como “pertencimento a grupo social”, sendo que nem da lei de migração, nem da lei de refúgio brasileira, constam dispositivos específicos para casos não previstos:

É, eu não me recordo assim de cabeça, nenhum artigo que fosse específico, que eu pudesse te falar “não, esse artigo veio para facilitar ou para cuidar de algum caso específico de mulheres”, não sei te dizer. Eu acho que não. A lei 9474 certamente não. Tem lá a cláusula de grupo social específico que em geral é o que se aplica para casos mais específicos de solicitação de refúgio de mulheres [...] mas isso está nos tratados internacionais, não é avanço. Mas também não tem nada de procedimento. Uns anos atrás a gente tava com muito problema: casos de angolanas que vinham para o Brasil grávidas, solicitavam refúgio, esse refúgio certamente seria negado porque não era caso de refúgio, mas elas vinham para o Brasil, solicitavam refúgio, estavam grávidas. E aí dali a dois, três meses elas tinham o filho e se regularizava por prole na época, antes da lei de migrações. E aí, quando isso acontecia, ela queria trazer o pai da criança, que tava em Angola. E aí solicitava visto de turista, porque não tinha visto de reunião familiar, não entrava, por exemplo, na questão do refúgio, então não tinha direito ao visto de reunião familiar pra refugiado, mas tava regular, tinha filho brasileiro [...] mandava documentação de turismo, convidando para vir, a embaixada recusava e ficava aqui muito desamparada porque o marido era o provedor, era o cara que cuidava da casa, era quem trabalhava... e ficavam em abrigos, muitos tiveram que refazer, repensar a vida, famílias foram separadas, outras vezes encontra outro marido aqui no Brasil. Algumas individualmente conseguiam se resolver, mas mesmo assim, ficou essa falta de reunião da família. [...] tem essa situação, que era algo muito específico, foi um dos temas que apareceu pra mim mais específicos, que de fato a condição da mulher poderia ter sido levada em consideração, a mulher com filho pequeno, recém nascido e que não tinha solução na época. (ENTREVISTADO 3).

Nesse movimento de chegada ao país e adaptação, as mulheres enfrentam inúmeras dificuldades, que surgem durante as entrevistas e requerem sensibilidade de quem realiza o atendimento:

A cultura pra poder fazer um atendimento, a gente tem que entender a pessoa pra poder começar um processo de convidar ela a se integrar em outro país, aonde ela perdeu a raiz do dela e ela vai tentar se estruturar aqui. E a integração a gente costuma dizer que é a vida inteira, é uma vida inteira... não é processo cheguei, tô trabalhando. (ENTREVISTADO 2).

Fiz curso de português, tô trabalhando, tô integrada, não é bem assim! (ENTREVISTADO 1).

Questões como estar sozinhas, morar longe do centro da cidade, dos serviços públicos, do trabalho, ter filhos em idade escolar diferente, que precisam frequentar a escola em horários e locais distintos, dificuldade de se manter no trabalho ou de conseguir trabalho, são questões que devem ser pensadas e é preciso ter

sensibilidade no processo de acolhida, pois existem questões que estão além do simples desejo de recomeçar:

Você às vezes, quando uma pessoa procura um curso de português, uma mulher, ela quer porque quer um curso profissionalizante, ela leva a carta e não consegue chegar, ela vai para o curso de português e não consegue assimilar o aprendizado e você tem que perceber que não é esse o momento, ela quis aquilo, mas ela não tá pronta. Na cabeça dela ela tem vários dialetos que foram falados, ela tem várias preocupações, ela tem filhos, ela tem um marido que sumiu, então é o momento de ela ser acolhida de uma outra forma. Então ela quer, por exemplo, fazer algum curso, então não adianta, você pode até dar o curso pra ela, mas você vai perceber que você vai dar um encaminhamento, depois você vai dar outro, e depois você vai dar outro, e essa pessoa não vai sair. (ENTREVISTADO 2).

Ela precisa se estabilizar primeiro. (ENTREVISTADO 1).

Ela precisa ser abraçada mesmo de forma que ela consiga botar o pé no chão. (ENTREVISTADO 2).

Tudo tem o seu tempo né? (ENTREVISTADO 1).

Exatamente! E consiga começar a se movimentar. Então respeitar o limite da pessoa. (ENTREVISTADO 2).

E ainda existe o fator preconceito, que torna a experiência de integração mais dolorosa:

No meu dia a dia, nos relatos eu seu escuto, pra mim fica muito claro que o preconceito maior, em São Paulo eu posso dizer, é sim com africanos. [...] Eles relatam situações muito pesadas, da vivência do racismo pela primeira vez na vida, com mais de vinte e poucos, trinta anos de idade [...] Teve uma época que teve uma leva grande de mulheres gongolesas, ou jornalistas, ou enfermeiras [...] tinham cargo importante no hospital, coordenavam uma equipe, aí eu chego aqui e as pessoas não me dão emprego de doméstica [...] eu escuto relatos corriqueiros assim de ah, entrei no ônibus, tinha um assento vazio, eu sentei e a pessoa que tava do meu lado levantou e ficou de pé... fui pedir informação na rua, tava com medo pra quem pedir informação, escutei isso de uma mulher que é jornalista, negra, eu escolho pedir informação pra duas senhoras porque eu tive medo de pedir informação pra homem [...] e as senhoras começaram a gritar e saíram correndo com medo de mim [...] (ENTREVISTADO 4).

Apesar de uma longa história de imigração para o país, os fluxos mais recentes tem desafiado o Brasil na adoção de políticas de acolhida e integração, sobretudo por se tratarem de fluxos mistos, vindos em especial do sul global, com um número maior de mulheres sozinhas ou com filhos. Como bem observa Hartwig (2018) “é preciso avançar na elaboração de políticas públicas que atendam o público migrante e refugiado”. Nesse sentido, a presença da sociedade civil, não somente no trabalho de assistência e integração, mas na cobrança pela efetivação das políticas públicas junto ao poder público é fundamental:

Eu acho que a construção da política pública ela vem da sociedade, não é? Ela vem por quê? Porque a gente cobra, a gente mostra a gente apresenta, a gente vai em reunião, a gente reclama... Mas aí, não é só botar no papel: “Ah, criamos a política X e lá tem a secretaria que atende os imigrantes”; tá, fica no papel sem funcionar, não, a gente tem que fazer funcionar. Então além de a gente mostrar, de a gente apresentar demandas, isso foram várias organizações aqui em São Paulo que foram cobrar, foram no Comitê Nacional pra Refugiados, no Comitê Estadual e mostramos e apresentamos a demanda aí de repente com essa questão se cria uma estrutura, que existe, tá ali concreta e tá funcionando. Então não é só fazer esse processo, mas fazer com que ele funcione. Porque é muito fácil fazer uma resolução, uma lei, um decreto e bater na gaveta e ninguém ver, então a questão nossa não é só a cobrança pela construção, é a cobrança pela efetivação do projeto que caminhe, que realmente caminhe dentro daquilo que foi proposto desde o começo. Então isso, eu acho que foi o que aconteceu em São Paulo. E eu me lembro que eu fiz uma pesquisa numa época em que eu estava estudando e eu fiquei pensando “Poxa vida, foram mesmo as organizações sentando e apresentando a demanda, e falando e reclamando e de repente hoje tá funcionando”. (ENTREVISTADO 2).

No Brasil, a maior assistência aos refugiados ainda é realizado pela sociedade civil: o país conta com uma rede de cerca de 40 entidades que atuam com migrantes e refugiados em todo o país, a RedeMIR – Rede Solidária para Migrantes e Refugiados. As entidades estão comprometidas na ampliação dos esforços para a integração<sup>181</sup> dessas populações na sociedade brasileira, através da elaboração de materiais informativos; a articulação nas regiões em que atuam; a interlocução com o Poder Público para aumentar o número de vagas em abrigos; o estabelecimento de contatos com empregadores e entidades patronais para a inserção laboral de migrantes e refugiados, com a ampliação de aulas de português e ainda, a disseminação de noções sobre direitos e deveres dos imigrantes residentes no Brasil. (ACNUR BRASIL, 2014; IMDH, 2019).

De acordo do o Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH, os avanços e as conquistas da Rede foram significativos:

- Ampliação e fortalecimento na acolhida e integração de refugiados;
- Significativa difusão do tema do refúgio nas diversas regiões do País;
- Apoio recíproco para solucionar situações, muitas vezes de caráter emergencial, de atenção a refugiados e a inserção destes em distintas comunidades.
- Despertar de maior interesse e motivação de novas instituições a integrarem a Rede.

<sup>181</sup> Moreira (2014, p. 89) entende que a integração é uma via de mão dupla, “a qual supõe adaptação não apenas do recém-chegado como também da sociedade receptora. Isso implica mudança em termos de valores, normas, comportamentos tanto para os refugiados quanto para os membros da comunidade local. Ao mesmo tempo, faz-se necessário propiciar o acesso a serviços e oportunidades de empregos, assim como a aceitação dos refugiados em termos de interação social, e aquisição de direitos, inclusive políticos. Essa visão se opõe àquela voltada para assimilação, mediante a qual se espera que os refugiados descartem sua cultura, tradição, língua de origem, devendo se integrar na sociedade receptora sem qualquer acomodação recíproca.”

- Capacidade de organização e articulação para atividades conjuntas, contatos, participação em seminários e eventos.
- Expressão de solidariedade Sul-Sul nos projetos de reassentamento de refugiados.
- Apoio e resultados eficazes em projetos específicos de captação de recursos.
- Avanço na expressão e divulgação do tema nos meios de comunicação social.
- Identificação da presença de solicitantes de refúgio em diferentes regiões, informações mais céleres e avanço na instrução dos processos de pedido de refúgio.
- Descentralização do atendimento e reassentamento de refugiados.
- Difusão de notícias, publicações e material informativo.
- Colaboração na proposta de Políticas Públicas e maior consideração e respeitabilidade em instâncias decisórias, administrativas, políticas e governamentais. (IMDH, 2019).

A Declaração e Plano de Ação do México, de 2004, já havia reconhecido em seu texto a contribuição decisiva proporcionada pelas “Organizações Não Governamentais e outras instâncias da sociedade civil na proteção e assistência dos refugiados e outras pessoas que requerem proteção, incluindo seu trabalho de assessoria no desenvolvimento de políticas de proteção e soluções duradouras.” (ACNUR, 2004).

De acordo com o *site* Migramundo, em debate sobre os desafios para a integração dos refugiados no Brasil, como não há uma política nacional para migrantes consolidada, e o Estado em diferentes instâncias não apresenta comprometimento com o tema, são as instituições da sociedade civil que atuam nas lacunas deixadas pelo poder público. (MIGRAMUNDO, 2016).

Percebe-se assim que, a sociedade civil organizada tem muito a contribuir para a construção de uma política migratória que considere todas as questões até aqui trazidas, em especial um olhar para as necessidades específicas das mulheres migrantes e refugiadas.

## **6.5 Considerações sobre a construção de uma política de refúgio no Brasil com recorte de gênero**

Políticas públicas integram a vida das pessoas e são, em muito, as responsáveis por garantir o bem estar das sociedades. O Estado é o maior detentor de recursos (sejam eles humanos, materiais ou financeiros), portanto, é ele o responsável pela implementação das políticas públicas, mas, como visto, a sociedade civil é um ator importante na medida em que apresenta as demandas e cobra a efetivação da política.

Conforme Dagnino (2013), as políticas públicas se desenvolvem no interior do Estado, que pode ser de dois tipos: o Estado Herdado cujas estruturas permanecem ao longo do tempo e são advindas tanto do período ditatorial a que esteve submetido o país, quanto do período democrático, porém, neoliberal. É um Estado que perpetua políticas de caráter “homegeinizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático”, baseado ainda na burocracia e autoritarismo da Administração Pública. Além disso, é incapaz de saldar a dívida social herdada do passado, continuando, muitas vezes, a aplicar as mesmas receitas de privatização, desregulação e liberalização dos mercados dos tempos neoliberais.

Este “Estado Herdado” é tripartite, respeitando a separação de poderes, mas que serve muito mais ao capital e aos detentores dos meios de produção e do mercado financeiro (inclusive nessas três esferas de poder) do que a quem realmente precisa que é a grande maioria da população. Nesse sentido, reproduz práticas e “rotinas administrativas que dão margem ao clientelismo, a iniquidade, à injustiça, à corrupção e a ineficiência.” Pode-se ainda citar como características desse Estado Herdado, seu caráter elitista, militarista e amordaçado. Neste sentido, falta comunicação entre as diferentes esferas de governo, interna e externamente, a máquina pública é lenta e “pesada”, os gestores carecem de capacitação adequada, nos moldes de um Estado verdadeiramente democrático, causando ineficiência e ineficácia das políticas públicas. Ainda, os mecanismos de participação popular são escassos e, quando existem, são inadequados. (DAGNINO, 2013).

As consequências desse formato de Estado são a falta de participação popular na priorização das demandas, ficando as decisões sobre investimentos nas mãos de um pequeno grupo ou pessoa, ou seja, a eliminação de um dos atores extremamente importantes na definição das políticas públicas e priorização das demandas de alguns grupos sociais. O que se percebe é que tanto gestores, quanto funcionários públicos atuam na lógica do Estado Herdado, o que gera ineficiência na sua atuação e precariedade na implementação das políticas públicas, aliado à corrupção e disputas de poder entre grupos dominantes.

O segundo tipo é o “Estado Necessário”, reconhecido como indutor do desenvolvimento, munido de ferramentas estratégicas capazes de dar vazão às políticas públicas, inclusive no campo econômico, baseadas em justiça social. Neste modelo de Estado, os recursos públicos já não são mais distribuídos de forma centralizada, pois as demandas da população não são assuntos genéricos, aqui ela

é um ator a ser ouvido e definidor das políticas necessárias para seu bem estar e desenvolvimento social e econômico. No Estado Necessário, deve haver a capacitação do conjunto de funcionários públicos para supressão de práticas clientelistas, ineficazes e injustas. Para Dagnino (2013), “Construir o “Estado Necessário” não é comente difícil. É uma tarefa que, para ser bem sucedida deveria contar a priori com algo que já deveria estar disponível, mas que é, ao mesmo tempo, seu objetivo criar”.

Ou seja, o primeiro passo é reconhecer o problema e então, ataca-lo e, para tanto, necessária uma reforma institucional, mas também, uma mudança de postura do gestor que, nas palavras de Dagnino (2016) deve atuar como um anfíbio: saber transitar no mundo aquático e terrestre da política, sendo um animal técnico- político. O Estado realiza sua finalidade através das Políticas Públicas que, devem ser entendidas como “propostas de resolução dos problemas trazidos pelos atores que o governo tem que implementar mediante o Estado.” (DAGNINO, 2016). Mas, para agir como indutor de um Estado de bem estar social, o Estado necessita de estruturas de carácter econômico sob controle público. Necessária uma cultura, na Administração Pública, de solidariedade, em detrimento do empreendedorismo e competição da Administração de Empresas.

Muitos são os fatores para o sucesso desse modelo: ações de cunho cooperativista e de autogestão em todas as cadeias de produção (geração de trabalho e renda); educação, saúde e transporte públicos e de qualidade e uma gestão participativa e democrática, em detrimento da centralidade na tomada de decisões sobre as demandas sociais. Portanto, necessário um modelo de Gestão Social e Gestão Governamental como partes integrantes da Gestão Pública, bem como a formação adequada de gestores públicos (e não administradores de empresas); incentivo à participação democrática e popular; políticas públicas para a sociedade e não para o mercado e diminuição das desigualdades sociais através dessas políticas. Este é o cerne da problemática da passagem do Estado Herdado para o Estado Necessário: a correlação de forças para alcançar os pontos acima elencados, lembrando que se trata de um Estado capitalista, cuja “expressão político - ideológica da agenda produzida pela relação social que garante a reprodução e naturalização de uma ordem social necessária à acumulação de capital.” (DAGNINO *et al*, 2016).

Assim, diante da complexidade cada vez maior das sociedades, Subirats (2012) entende que as políticas públicas, podem ser consideradas enquanto respostas aos problemas sociais, sendo que, toda política pública aponta para a resolução de um problema público, assim reconhecido na agenda governamental. Ou seja, é a resposta do sistema político administrativo a uma situação social, ou problema social, tido como inaceitável. Desta forma, os sintomas do problema social são o ponto de partida para a “tomada de consciência” e para o debate sobre a necessidade de determinada política pública. Necessário ressaltar, no entanto, que se por um lado, determinadas mudanças sociais não geram necessariamente políticas públicas (por diferentes motivos que vão desde falta de mobilização social em torno da temática até a falta de interesse em colocá-lo na agenda pública), por outro, determinadas políticas podem ser tidas não como uma ação coletiva, para aplacar certo problema social, mas como um simples instrumento para o exercício do poder de dominação de um grupo social sobre outro.

Infere-se então, na linha de argumentação de Subirats (2012) que a noção de política pública<sup>182</sup> incorpora o conjunto de atividades normativas e administrativas que tratam de melhorar ou solucionar problemas reais, onde os efeitos desejados dependerão de um conjunto de decisões que emergem dos atores públicos<sup>183</sup>, com a pretensão de orientar uma população alvo determinada, com objetivo de resolução conjunta de um problema coletivo.

Schmidt (2008) aponta que as políticas públicas “são o resultado da política, compreensíveis à luz das instituições e dos processos políticos, os quais estão intimamente ligados às questões mais gerais da sociedade”. No âmbito do Enfoque de Análise das Políticas-Ean,

O público da política não se relaciona com a quantidade de pessoas a quem ela se destina seja ela “grande” ou “pequena”. Ou ainda, o termo público da política (*public policy*) não se relaciona ao tipo de participação no processo de sua elaboração (democrática ou não). Ou seja, toda e qualquer política

---

<sup>182</sup> Schmidt (2008, p. 2315 - 2321) destaca que são 5 as fases das políticas públicas: *Fase 1*: Percepção e definição do problema; *Fase 2*: Inserção na agenda política; *Fase 3*: Formulação (diretrizes, objetivos e metas e atribuição de responsabilidades); *Fase 4*: Implementação e *Fase 5*: Avaliação. A principal se dará nas eleições! É o *feedback*. Nunca é neutra ou puramente técnica. Os aspectos verificados são a eficácia (resultados obtidos) e eficiência (relação entre resultados e custo). A avaliação é um “instrumento democrático” do eleitorado.

<sup>183</sup> Subirats (2012) entende como ator tanto um indivíduo, como vários indivíduos, uma pessoa jurídica ou ainda, um grupo social, conceito inspirado em Parsons, para quem a análise de uma ação social passa pela identificação do “*unit-act*”, ou o ato elementar, central, que é produzido por pelo menos um ator em busca de um objetivo, valendo-se de diferentes meios. Desta forma, a noção de ator faz menção a um indivíduo, ou a um ou vários grupos de indivíduos, ou a uma organização (p. 51/52).

que é concretizada pelo Estado é considerada pública, pois, de alguma forma se relaciona com poder público e seus recursos, sejam eles quais forem. A política pública é o que o governo pretende fazer ou não fazer independentemente da participação de determinados grupos da sociedade (sindicatos, movimentos sociais, etc.). (CAVALCANTI, 2013).

Para Piketty (2014, p. 85), a opção pelo tipo de sociedade que os governantes desejam e que a própria sociedade quer, e um dos componentes a ser observado na construção de políticas públicas no século XXI. Existem assim, questões culturais, econômicas e psicológicas que se relacionam com o objetivo de vida dos indivíduos e com as “condições materiais que os diferentes países decidem adotar para conciliar a vida em família e a vida profissional (escolas, creches, políticas de igualdade de gêneros etc).”

A polissemia do termo *política* da política pública contribui para entender o sentido ou conteúdo das políticas públicas: se para Aristóteles, política era a arte de governar a *pólis*, modernamente de alguma maneira se refere ao Estado, fazendo com que o conceito de política esteja vinculado ao conceito de poder.<sup>184</sup> (RODRIGUES, 2010). Desta maneira, pode ser a descrição de uma proposta geral ou uma perspectiva; um meio para alcançar fins; uma norma ou conjunto de normas sobre determinado problema ou ainda o conjunto de decisões do governo. (SUBIRATS, 1994). Pode ainda ser o conjunto de atividades ou mecanismos que uma sociedade utiliza para regular os assuntos públicos ou, de maneira mais ampla, aquilo que regula todos os aspectos da vida social. (ROCA RUIZ, 2001).

Assim, os termos *polity*, enquanto dimensão institucional da política – máquina administrativa; *politics*, dimensão processual – dinâmica política e competição pelo poder: forças políticas e sociais e *policy*, como dimensão material: as políticas públicas propriamente representam as três dimensões da política. (SCHMIDT, 2008). Ou seja, enquanto *polity* se refere à organização política de governo; *politics* é o conjunto de procedimentos que expressam as relações de poder, *policy*, é a política pública em si, e compreende “o conjunto de decisões

---

<sup>184</sup> Robert Dahl (1957, p. 201) conceitua poder como a “capacidade de influenciar alguém a fazer algo que, de outra forma, ele/ela não faria.” Rodrigues (2010) resume essa postura como “a capacidade do ser humano de influenciar o comportamento de outro ser humano.” (p. 15). Max Weber (1972) vai mais longe ao analisar o poder carismático, tradicional e legal-racional, que legitimam o poder em cada sociedade. O poder legal-racional é o que organiza a burocracia, que por sua vez, instrumentaliza a rotina da vida humana.

relativas à alocação de valores (políticos, ideológicos, filosóficos, etc.).”<sup>185</sup> (CAVALCANTI, 2013, p. 29).

Em termos históricos, o surgimento das políticas públicas está relacionado com o surgimento dos direitos sociais nas Constituições do século XX, onde o Estado passa de uma postura abstencionista, tipicamente liberal, para uma atitude prestacional, com vistas à realização dos direitos sociais. Para tanto, conta com um conjunto de suportes legais, seja via texto constitucional, leis, normas infralegais, decretos ou portarias. (BUCCI, 2006).

Assim, as políticas públicas são integradas por um conjunto de características, conforme Saravia (2006, p. 31):

a) **institucional**: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) **decisório**: a política é um conjunto de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) **comportamental**: implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) **causal**: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social. (**Grifo nosso**).

Tendo em vista que não compete apenas ao Estado identificar determinado problema que pode originar uma política pública (inclusive porque o Estado prioriza determinados temas, como a economia), e levando em conta a existência de um “Estado Herdado”, surgem demandas de diferentes grupos, em diferentes áreas. No campo das migrações, se em determinado momento a política brasileira atendeu aos interesses dos grandes produtores de café que necessitavam de mão de obra, em outro momento atendeu os interesses do próprio Estado Brasileiro, caminhando ao lado da política de branqueamento da sociedade brasileira.

Ao olhar as políticas públicas para mulheres no Brasil, observa-se que, historicamente, elas se desenvolveram a partir da mobilização de atores da sociedade civil - sobretudo movimentos de mulheres - e passaram a fazer parte da agenda estatal, tendo em vista que a violência contra a mulher foi reconhecida como um problema público.

Dos anos 1980 até o presente, essas políticas se aperfeiçoaram, sobretudo no campo da coerção estatal, com a promulgação de leis que punem agressores de mulheres. Mas ainda existem outros temas que devem fazer parte da agenda das

---

<sup>185</sup> Frey (2000) observa que apesar da importância dessa diferenciação teórica no campo da pesquisa, na realidade política essas dimensões se entrelaçam e influenciam mutuamente.

políticas, como a divisão sexual do trabalho, a (pouca) participação política das mulheres (apesar da política de cotas para mulheres na política), os direitos sexuais e reprodutivos, e a condição das mulheres migrantes e refugiadas.

Conforme assevera Zolberg (2006) as políticas migratórias surgem e se desenvolvem na esteira das migrações internacionais, no intuito de controlar a entrada e saída de imigrantes e nacionais, buscando regular um fenômeno social altamente complexo que trata não só do movimento de pessoas de um lugar para o outro, mas de uma jurisdição para outra.

No entendimento de Haas (201, p. 06) políticas migratórias são

leis, medidas e regulamentos que os Estados implementam nas suas tentativas de regulamentar a imigração e a emigração ao longo de categorias que se baseiam na origem nacional e outras características, tais como gênero, idade, educação, ocupação e motivos principais de migração definidos (por exemplo, trabalho, refugiado, família, aluno).

Ventura e Illes (2012) em artigo publicado em 2012, quando ainda se discutia uma nova legislação migratória, questionam se o Brasil possui de fato uma política migratória. Entendem os autores que o país enfrenta uma série de contradições no que diz respeito ao tema das migrações: uma tradição acolhedora que caminha ao lado da valorização da migração qualificada, ao passo que rechaça a migração advinda de países pobres. O excesso de burocracia para regularização migratória, que passa pelo crivo da Polícia Federal, que ainda não superou o paradigma da segurança nacional, cujos serviços são em grande parte terceirizados, sem formação e mal remunerados. Existe ainda uma tradição de enxergar os direitos dos migrantes de forma restritiva.

Uma das conclusões do Relatório “Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil”, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA em 2015, afirma que

A regularização difícil e a burocratização criam para os imigrantes um nível ainda mais elevado de dificuldades para a integração e o acesso a direitos, notadamente os sociais. As políticas públicas deixaram o imigrante como um sujeito invisível por não tratarem especificamente da sua condição e especificidades, dificultando seu acesso, mesmo naqueles direitos estabelecidos sobre o determinante da universalidade de acesso. Direitos básicos, como saúde e educação, são dificultados aos imigrantes por conta de documentos ou da ausência deles, criando a ideia de que o direito existe, mas, na realidade, não consegue ser exercido (BRASIL, 2015, p. 35).

Embora o Brasil seja considerado um país modelo em termos de acolhida de refugiados, tendo em vista o caráter humanitário e protetivo da legislação de refúgio, “ainda se mostra necessária a melhor estruturação de políticas públicas de longo prazo nessa temática, reduzindo a distância entre as previsões normativas e a realidade dos refugiados no país.” (OIM, 2017). Essa questão foi apontada tanto pelo poder público, quanto pela sociedade civil, nas entrevistas para o presente trabalho:

Bom, acho que o principal ponto da política, a política ela não tá posta, ela não tá escrita, isso traz muita dificuldade pra nós [...] não tem uma política posta, delineada, bem pincelada. (ENTREVISTADO 1 CONARE).

No fim das contas essa política nunca foi feita nada assim, de política, você não tem um documento, não tem um entendimento que a gente pudesse chamar de política migratória e volta nessa tendência de ter procedimentos específicos pra casos específicos [...]: Na minha opinião existem iniciativas, muitas em parceria com a sociedade civil, pra garantir determinados direitos, junto com a sociedade civil, o Acnur, mas que garantem determinados direitos. Então, a pessoa vir para o Brasil, solicitar refúgio, ter uma carteira de trabalho e um CPF é muito mais avançado do que muitos sistemas nacionais de outros países de solicitação de refúgio. (ENTREVISTADO 3 CARITAS).

Assim, a partir do estudo da legislação e corroborado pelas entrevistas, levando em conta também a finalidade da pesquisa, foi possível constatar que não há um recorte de gênero na legislação para refugiados no Brasil (ou no que se tem entendido por política para refugiados, baseado em um conjunto de ações desenvolvidas tanto em âmbito público, quanto pela sociedade civil), o que pode levar a desigualdade de gênero que pesará sobre as mulheres solicitantes de refúgio e refugiadas.

Tendo em vista o problema finalístico identificado (desigualdade de gênero que afeta mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio) foi construído um mapa cognitivo coletivo dos problemas, a partir da identificação de suas possíveis causas (obtidos a partir da pesquisa de campo com funcionários do CONARE). Passo seguinte foi construído um mapa cognitivo e um fluxograma explicativo do problema e eleitos os nós estratégicos, dentre as causas elencadas.

O mapa cognitivo coletivo integra a Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP), que, ao lado da Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) e da Metodologia de Análise de Políticas (MAP), pode ser comparada a uma bússola, uma vez que permite a navegação mesmo quando as condições de visibilidade impedem a visualização do farol. Esses instrumentos são eficazes porque analisam

situações – problema, provenientes do ambiente socioeconômico e político em que está inserida a sociedade, determinados também pelo conjunto de atores que expressam seus interesses e valores. (DAGNINO *et al*, 2016).

A Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP) busca viabilizar uma primeira aproximação aos conceitos adotados para a Gestão Estratégica Pública (GEP)<sup>186</sup> e ao conjunto de procedimentos necessários para iniciar um processo dessa natureza numa instituição pública, de governo, mas, também, em organizações da sociedade em que a gestão social se impõe, cada vez mais, como um requisito de sucesso. (DAGNINO *et al*, 2016, p. 131).

Esse conjunto de instrumentos de análise da política pública compõe o Ean – Enfoque de Análise de Políticas<sup>187</sup>, cujo objetivo é analisar as três dimensões da política pública (*polity*, *politics* e *policy*). Não se perde de vista aqui, conforme Cavalcanti (2013) que “a política pública é o resultado das relações (pressões, acordos e negociações) entre aparato estatal (a complexa organização social), em seu interior, e dela com os diversos atores da sociedade.” (p. 111).

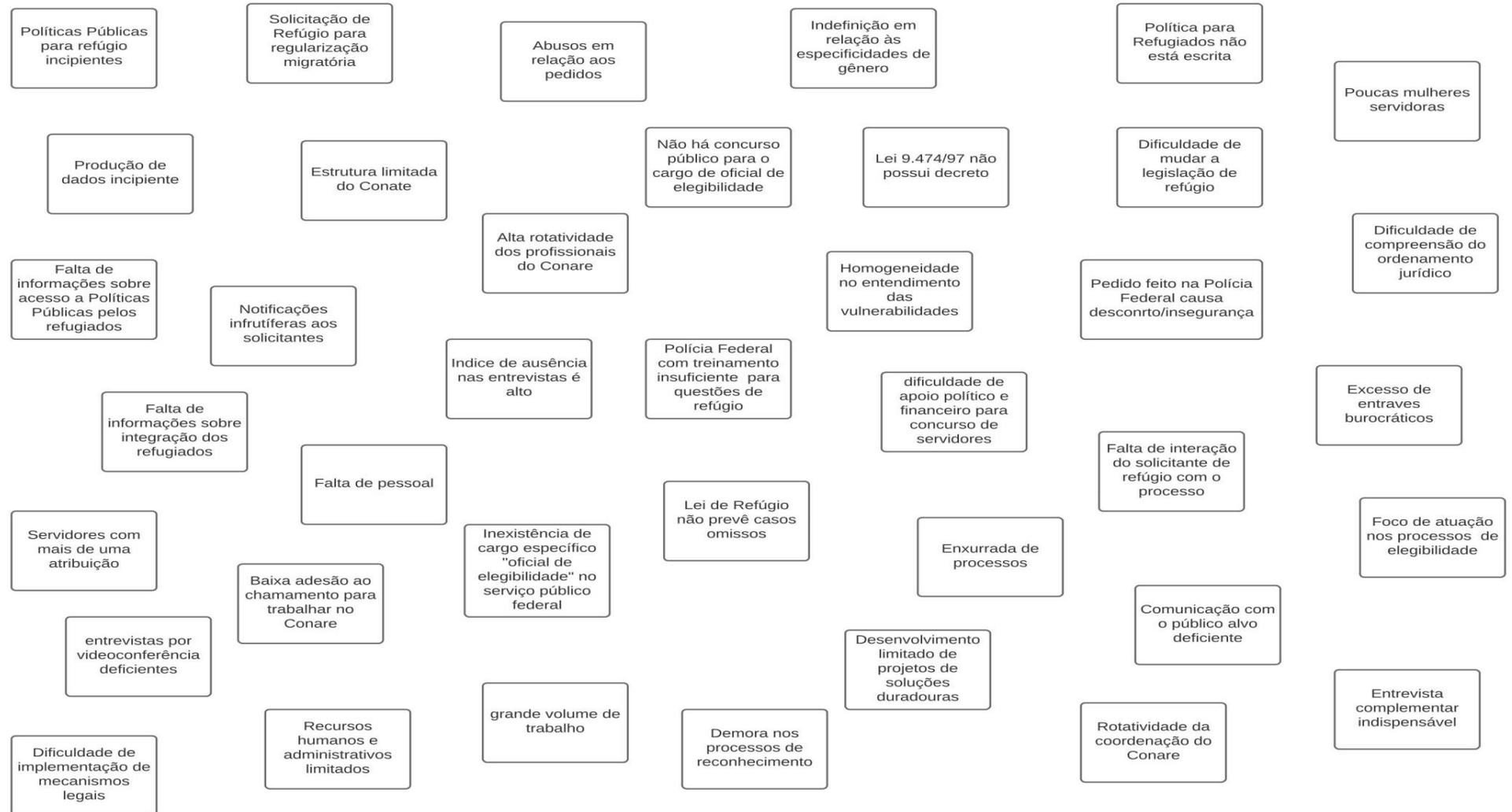
---

<sup>186</sup> Dagnino *et al* (2016) observam que a Gestão Pública engloba a Gestão Governamental – exclusiva do Estado, para atender interesses de empresas e de movimentos sociais – e a Gestão Social, que acontece no movimento social e no Estado, mas atende os interesses do movimento social. Já a Gestão Estratégica, segundo os autores, tem dupla conotação: a oposição à tática, de curto prazo, e o entendimento de que as ações do gestor estão inseridas no âmbito de um jogo social e político, que tendem a contrariar outros, tendo, portanto, que prever que tais ações implicarão movimentos estratégicos e reações.

<sup>187</sup> Embora este método de análise costume ser utilizado por gestores públicos, em razão de seu caráter de intervenção, entende-se que não há impedimento quanto a seu uso em uma pesquisa científica, uma vez que o acadêmico/pesquisador, enquanto analista da política, é um ator técnico, ou seja, um interessado em pesquisa *policy oriented*, preocupado com a burocracia. Nesse sentido, de acordo com Dagnino *et al* (2016) “O caráter de *policy orientation* da Análise de Políticas sugere que a preocupação do analista seja mais direcionada a “análise da determinação da política” (postura normativa) do que à “análise do conteúdo da política” (postura descritiva).”

**Figura 10: Mapa cognitivo coletivo dos funcionários do Conare sobre as causas do problema “Desigualdade de gênero que afeta mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio” (MDP)**

**MAPA COGNITIVO COLETIVO CONARE**



Fonte: Elaboração da autora

O mapa cognitivo coletivo acima foi elaborado a partir das entrevistas com os atores estatais (servidores públicos do CONARE), e apresenta uma série de lacunas por eles identificadas na política para refugiados brasileira, tendo em vista o problema finalístico (desigualdade de gênero que afeta mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio).

Tendo em vista que “a sociedade é composta por atores sociais que possuem distintos projetos políticos, tipos de práticas, formatos institucionais, formas de relação com o Estado e com o mercado” (DAGNINO, 2016, p. 15) e que tais atores se relacionam de forma cooperativa ou conflituosa, de acordo com perspectivas comuns ou opostas, dentro do contexto do que pode ser chamado de sistema social, o “jogo social” acontece no âmbito da Gestão Pública, cujas regras do jogo podem ser alteradas no transcurso do tempo.

O ator social é uma pessoa, grupo ou organização (em geral, não totalmente monolítica) que participa de algum “jogo social”, que possui um projeto político, controla algum recurso relevante (de natureza econômica, política, cognitiva, organizacional, etc.), tem, acumula ou desacumula (e desacomoda) forças no seu decorrer e possui, portanto, capacidade de produzir fatos capazes de viabilizar seu projeto. Todo ator social (com projeto e capacidade de produzir fatos no jogo) é capaz de fazer pressão para alcançar seus objetivos, podendo acumular força, gerando e mudando estratégias para converter-se num centro criativo de acumulação de poder. O projeto político do ator é o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orienta sua ação política no âmbito de uma dada política pública. (DAGNINO, 2016, p. 15).

Muitos destes problemas, que são as causas do problema finalístico, foram trazidos por mais de um ator, portanto foram condensados em apenas uma causa (por terem o mesmo conteúdo ou fazerem referência ao mesmo problema), como por exemplo, a utilização do refúgio para regularização migratória (má utilização do sistema de refúgio, banalização do refúgio, uso errado do sistema de refúgio); servidores do CONARE em número insuficiente (falta de pessoal, estrutura limitada do Comitê, recursos humanos e administrativos limitados); enxurrada de processos (número elevado de processos) e Polícia Federal com treinamento insuficiente para questões de refúgio (atuação não homogênea da Polícia Federal para casos de migração, capacitação insuficiente de agentes da Polícia Federal em relação ao refúgio).

Para algumas das questões trazidas como problemas na política de refúgio pelos integrantes do CONARE, também foram apresentadas soluções pelos próprios

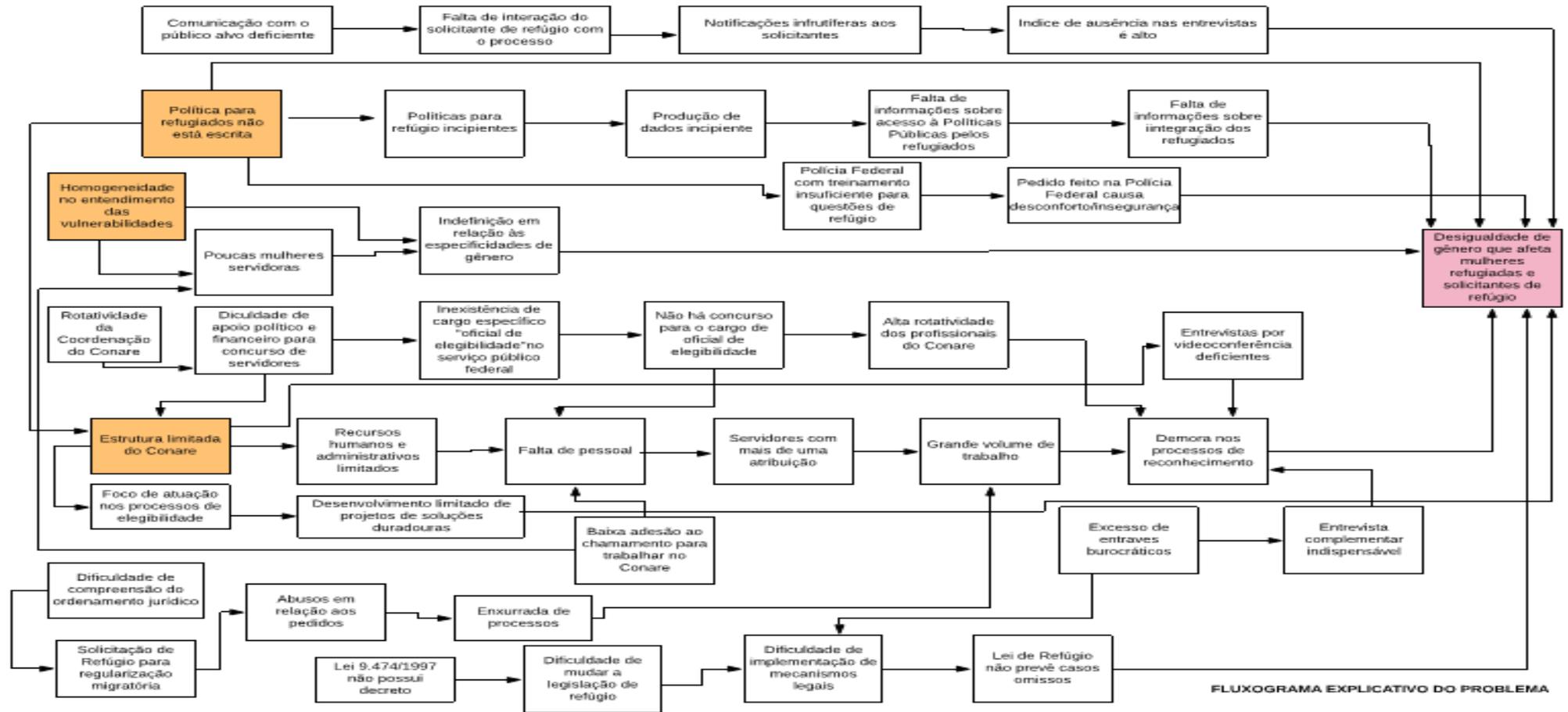
entrevistados, como por exemplo, qualificar o diálogo com a Polícia Federal e com outros órgãos da Administração Pública. Em relação à equipe reduzida do Comitê, a maioria dos entrevistados não vislumbrou mudanças nesse cenário uma vez que não identificaram apoio político para tanto. Especificamente em relação às questões de gênero, as ações hoje existentes são paliativas: mulheres solicitantes de refúgio, sempre que possível são entrevistadas por oficiais de elegibilidade do sexo feminino (o que nem sempre é possível devido ao número reduzido de servidores); o programa de reassentamento contempla como um dos grupos prioritários, mulheres chefes de família, vítimas de violência sexual e doméstica e meninas desacompanhadas; o Brasil segue as recomendações do Acnur de reconhecer mulheres como um grupo vulnerável, então, em muitos dos casos, na determinação do *status* de pessoa refugiada, elas são consideradas grupo social.

Como ponto positivo, foi ressaltado o caráter de direitos humanos da Lei de Migração, alinhada com a Lei de Refúgio, o que tende a ser positivo para melhoria da proteção dos migrantes em geral. Tendo em vista que a nova lei é bastante recente, ainda não é possível avaliar os efeitos sociais dela, mas alguns já podem ser observados:

[...] o CONARE tem usado a lei de migrações nova para tratar de assuntos de refúgio. Então, se vai mudar uma resolução hoje, eles tendem a verificar na lei de migrações se tem algo que possa ser feito ou semelhante ou pra não entrar em desacordo. Exemplos: visto de reunião familiar. [...] Com o tempo, e as disputas políticas internas do governo, o MRE foi puxando pra si a responsabilidade de conceder ou não o visto, [...] justificando que visto é competência exclusiva do embaixador. Então essa mudança de termo de conceder para sugerir nos ofícios, fez uma mudança de entendimento também na ponta pra que o embaixador pudesse ele mesmo conceder ou não e aí a gente começou a ter um pouco de problema. (ENTREVISTADO 3 CARITAS).

Como forma de evidenciar a relação entre causa/consequência dos problemas relativos à política migratória brasileira, foi construído um fluxograma explicativo do problema, de modo a explicitar essa relação de causalidade, sintetizar as causas para o problema finalístico e eleger aquelas tidas como as principais para a resolução do problema finalístico:

Figura 11: Ordenamento das causas ou problemas identificados (MDP)



Fonte: Elaboração da autora.

Desta forma, a partir da elaboração do fluxograma explicativo acima, cuja finalidade é a síntese da discussão sobre o problema entendido como principal para a pesquisa, sendo sua estruturação baseado em relações de causa e efeito, foram eleitas as causas consideradas como “nós estratégicos”, ou seja, aqueles que se resolvidos ou “desatados”, tem alto impacto sobre o equacionamento do problema.

Para resolver o problema finalístico, “desigualdade de gênero que afeta mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio”, os nós estratégicos escolhidos foram: o fato de a “política para refugiados não estar escrita”, o que faz com que não exista um documento que traga especificamente o recorte de gênero na política de refúgio brasileira e que sejam editadas inúmeras normativas e portarias, o que dificulta o entendimento das regras por parte do público alvo, e também por quem trabalha com o tema.<sup>188</sup> Além disso, como não está escrita, não há definição de quais ações devem ser desenvolvidas em relação à integração e assistência de refugiados no país, quais os atores envolvidos, nem sobre quais princípios ela se organiza.

Outro nó considerado estratégico é a “homogeneidade no entendimento das vulnerabilidades”, ou seja, todos os refugiados são considerados vulneráveis, sendo assim, as medidas hoje adotadas para atender às questões de gênero seriam suficientes. Em pesquisa realizada em 2017, pela Organização Internacional das Migrações – OIM, denominada “Política de Migração e Refúgio do Brasil consolidada”, um dos apontamentos relativamente a grupos vulneráveis, é de que

Em relação às mulheres, meninas e gênero relatou-se a dificuldade gerada pela **ausência de regulação específica**, de protocolos específicos e de políticas públicas específicas para acolher e dar proteção a mulheres que sofrem violência doméstica, para fornecer meios para sua subsistência e para enviá-las para local seguro [...] (OIM, 2017, p. 40. **Grifo nosso**).

O terceiro nó, “estrutura limitada do CONARE”, por ter relação direta com o trabalho dos entrevistados, foi a questão mais trazida nas entrevistas. Com poucos funcionários e um grande número de pedidos, e uma estrutura

---

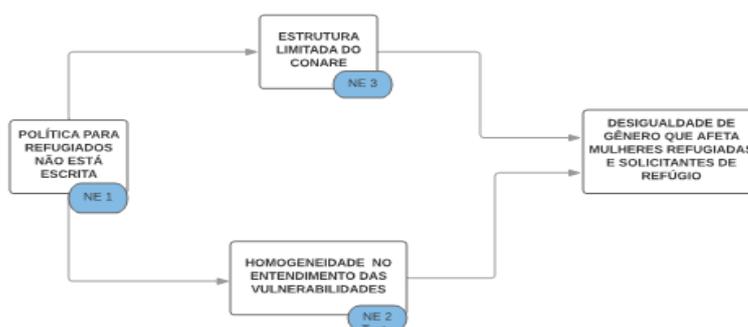
<sup>188</sup> Recentemente, a advogada Márcia Elisa da Costa Abreu, lançou uma coletânea contendo todas as portarias, normativas, decretos, resoluções normativas e portarias interministeriais editadas desde 2017, após promulgação da nova Lei de Migração. O resultado é um livro de quase quinhentas páginas, já que, de acordo com a autora, em seus mais de dez anos de atuação na área migratória, é comum o desconhecimento da legislação migratória por parte de juristas e da sociedade civil.

física e administrativa deficiente, problemas acumulam: demora na análise de processos, sobrecarga de trabalho, fazendo com que a demanda seja quase que exclusiva para resolução dos pedidos de refúgio.

A partir da eleição dos “nós estratégicos”, foi construída uma “Árvore de Problemas e Nós Estratégicos”, como forma de síntese dos quadros anteriores, para resolução do problema finalístico:

**Figura 12: Árvore e Problemas e Nós Estratégicos (MEP)**

#### ÁRVORE DE PROBLEMAS

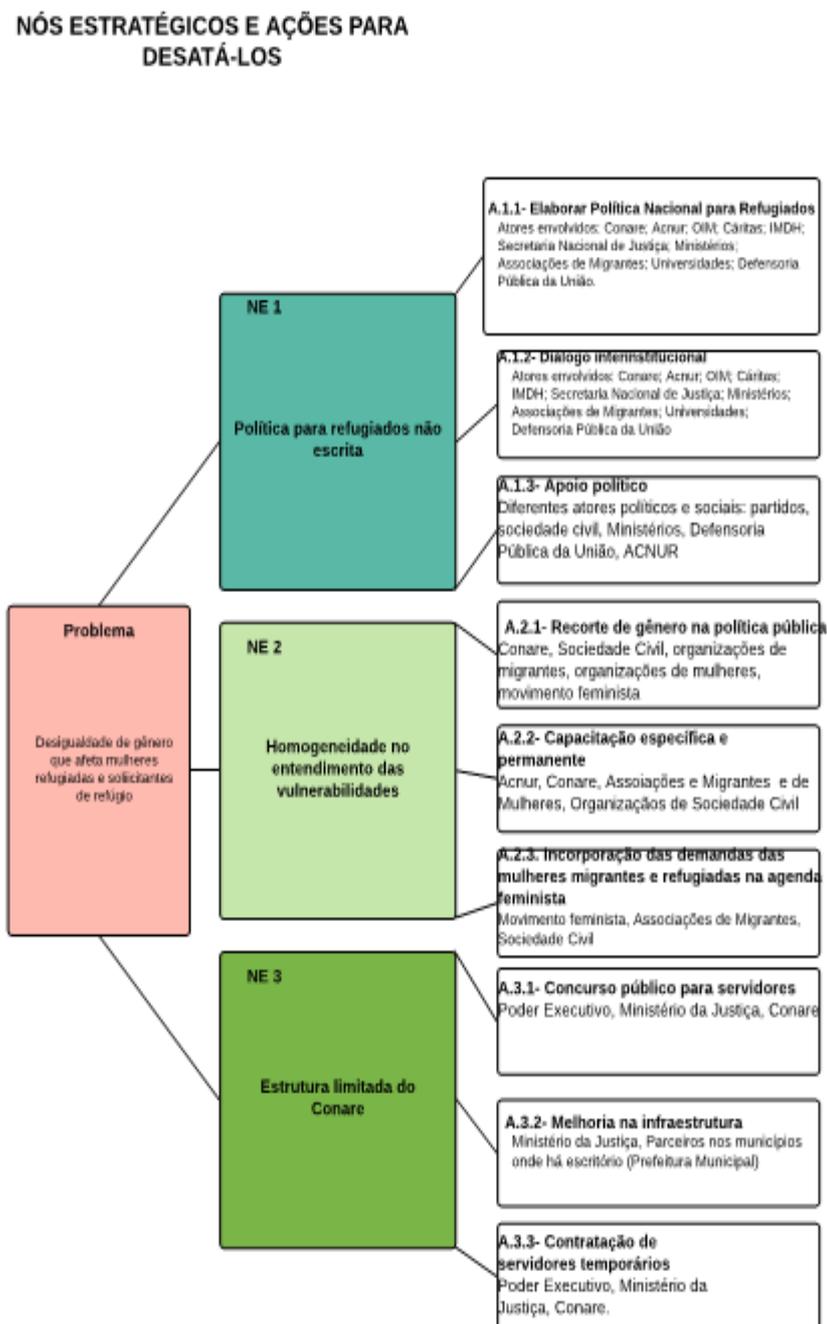


Fonte: Elaboração da autora

A “Árvore de Problemas” integra a Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP), que tem por base o fluxograma explicativo de problemas (MDP). “Da mesma forma que a MDP se dedica a elucidar os momentos descritivo e explicativo do tratamento de um problema, o MEP o faz em relação ao momento normativo”. (DAGNINO *et al*, 2016).

Passo seguinte, para indicar possíveis resoluções aos nós estratégicos, foi elaborado novo fluxograma onde para cada nó foi elencado um conjunto de ações, com os respectivos atores envolvidos:

**Figura 13: Nós estratégicos e ações para “desatá-los”**



Fonte: Elaboração da autora

Sendo assim, a partir do problema finalístico e da escolha dos nós estratégicos, foram pensadas ações, tidas como caminho para resolução dos nós. Para cada ação, elencou-se ainda, um conjunto de atores responsáveis.

Desta forma, para o nó estratégico “Política para Refugiados não está escrita”, entendeu-se que três possíveis ações são: elaborar a Política Nacional para Refugiados (A.1.1); Diálogo interinstitucional (A.1.2) e Apoio Político (A.1.3). Tendo em vista tais ações, os atores envolvidos para a execução das duas primeiras ações são: CONARE, ACNUR, OIM, Caritas, IMDH, Secretaria Nacional de Justiça, Ministérios, Associações de Migrantes, Universidades, Defensoria Pública da União e Polícia Federal. Relativamente ao apoio político, esta talvez seja a ação mais complexa, tendo em vista que temas que envolvem migrações, podem se tornar polêmicos e causar desgaste político, portanto, pode não ser uma pauta prioritária para o governo.<sup>189</sup> Nesse sentido, importante angariar apoios em diferentes frentes, como partidos políticos, sociedade civil organizada, Ministérios (especialmente os que compõe o CONARE), organizações internacionais como ACNUR e a Defensoria Pública da União que representa a população migrante na esfera jurídica, portanto, conhece suas demandas nessa área. Esse apoio já se mostrou frutífero quando da aprovação da nova Lei de Migração que, embora tenha sido contestada por seu caráter humanitário, foi aprovada e foi fundamental em 1997, quando da edição da lei 9.474.

Em termos de competência para elaboração da política, de acordo com o Ministério da Justiça, esta é da Secretaria Nacional de Justiça:

À Secretaria Nacional de Justiça compete:

[...] V - coordenar, em parceria com os demais órgãos da administração pública, a formulação e a implementação das seguintes políticas:

[...]b) política nacional sobre refugiados. (BRASIL, 2019).

---

<sup>189</sup> O ex-coordenador de políticas para imigrantes de São Paulo, Paulo Illes, em entrevista para o *site* Migramundo, publicada em 13 de agosto de 2019, afirmou que “nem à esquerda e nem a direita levam a sério as questões migratórias no Brasil. O governo Lula concedeu uma anistia em 2009 e implementou os acordos de livre residência para os nacionais do Mercosul (Mercado Comum do Sul). De lá para cá o governo brasileiro nunca conseguiu estabelecer uma política clara e orgânica. O jogo de vaidades entre o Ministério do Trabalho [extinto pelo governo Bolsonaro e integrado ao Ministério da Economia] e o Ministério da Justiça não permitiu o entendimento em 12 anos dos governos do PT sobre um projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional.”

Tendo a competência definida sobre quem deve realizar determinada ação, angariado o apoio político, necessário que haja também, vontade política:

Às vezes eu não vejo assim um interesse em ter uma política definida, debatida... o Comigrar, por exemplo, foi em 2014 sobre política pública, poderia dali ter surgido uma política nacional, vai fazer cinco anos do Comigrar e não tem nada, não surgiu nenhum, ou muito pouco surgiu daquilo né? O CONARE hoje tá preocupado em acabar com o *backlog*<sup>190</sup>, com a quantidade imensa de procedimentos que eles têm, não vejo muita preocupação em pensar uma política nacional de refúgio, até porque a estrutura do CONARE é muito pequena... (ENTREVISTADO 3 CARITAS).

Nesse sentido, o diálogo interinstitucional é muito importante, uma vez que pode servir de forte “pressão” para que a política aconteça. Desse diálogo fazem parte diferentes atores diretamente envolvidos com a questão do refúgio no país. Chama-se aqui a atenção para o fato de que no momento da construção da política, o público alvo deve ser ouvido em relação às suas demandas, para que não sejam meros objetos da política, afinal são eles os protagonistas do processo migratório. Por outro lado, relativamente à participação da Polícia Federal no diálogo para construção da política, é ela a responsável pelo recebimento dos pedidos de refúgio, mas, tem uma visão ainda muito relacionada com uma perspectiva de segurança nacional, posicionamento que poderia ser trabalhado através do diálogo com o órgão, conforme entendimento colhido na entrevista:

[...] isso me parece muito mais uma questão de mudar uma cultura e mudar uma perspectiva do que você tirar a competência de uma instituição que é muito bem organizada, que tem capilaridade no Brasil inteiro [...] A polícia, eles tem sistema de base de dados que são importantes, que fazem diferença na nossa atuação e a gente não pode esquecer que a questão migratória, por mais que não tenha que ser a perspectiva principal a questão da segurança nacional, e isso foi alterado pela nova lei [...] mas a segurança nacional continua sendo um elemento relevante [...] e assim, a gente aqui recebe sim várias críticas da atuação da polícia, mas me parece que é mais uma questão de orientação. (ENTREVISTADO 2 CONARE).

Tendo em vista que no processo de refúgio, os solicitantes necessariamente terão que passar pela Polícia Federal, esta instituição é um ator importante, com o qual o diálogo deve ser intensificado.

Sobre o conceito de ator social, Dagnino *et al* 2016, p. 136) trazem a definição de Matus (1996) que parece resumir bem o seu sentido:

---

<sup>190</sup> Acúmulo de trabalho em determinado espaço de tempo ou “pilha de pedidos” em espera.

Ator social é uma pessoa, grupo ou organização que participa de algum “jogo social”, possui um projeto político, controla algum recurso relevante, tem, acumula (ou desacomoda) forças no seu decorrer e possui, portanto, capacidade de produzir fatos capazes de viabilizar seu projeto.

Nessa esteira, os atores políticos que mobilizam recursos para o desenho das políticas públicas, podem ser públicos ou privados. Os atores privados são os que detêm poder de influência na formatação das políticas quando exercem pressão sobre os atores públicos, que são os que detêm o poder de decidir as políticas. (RODRIGUES, 2010). A presente pesquisa procurou assim, elencar o maior conjunto possível de atores que mobilizam algum tipo de recurso para realização de ações que tem caráter de resolver o problema apontado pela pesquisa (quando o pesquisador também pode ser considerado um ator, na medida em que aponta o problema e procura oferecer possíveis soluções que podem auxiliar como fonte de informação para o gestor público).

Em relação ao segundo nó explicativo, “homogeneidade no entendimento das vulnerabilidades”, foram elencadas as seguintes ações: recorte de gênero na política pública (A.2.1), para que a política reconheça a existência de consequências distintas para mulheres e homens relativos ao processo de integração na sociedade brasileira. Por exemplo, mulheres sozinhas ou com filhos pequenos, necessitam de abrigos específicos; mulheres gestantes precisam de atendimento especializado, que entenda também os atravessamentos culturais inerentes à sua condição de “estrangeira”; mulheres que tem filhos em idade escolar diferente, que moram em zonas periféricas tem maior dificuldade em conseguir se inserir no mercado de trabalho ou frequentar cursos de língua portuguesa, por não terem com quem deixar as crianças. Outra questão, é que a violência afeta as mulheres de forma diferente que aos homens; elas são as maiores vítimas de tráfico de pessoas para exploração sexual, enfim, uma gama de situações que, se afetam as mulheres em geral, podem ter peso muito maior sobre as mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, que tem que passar por todo um processo de integração cultural e social.

Para que esse recorte de gênero aconteça, necessário que haja capacitação específica permanente (A.2.2), para que tanto quem faz o

atendimento direto com as mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio tenha em mente que a vulnerabilidade destas mulheres é específica, quanto para que os atores envolvidos na construção da política estejam cientes de que o recorte de gênero é necessário para garantia de uma maior proteção aos direitos humanos dessas mulheres. Integra também essa ação, a produção de materiais informativos que contenham informações sobre a situação de meninas e mulheres em situação de refúgio no mundo, como forma de sensibilização.

Já em relação à terceira ação, que diz respeito à incorporação das demandas das mulheres migrantes e refugiadas na agenda feminista (A. 2.3), percebe-se que os debates feministas não têm contemplado de maneira satisfatória as demandas de mulheres migrantes e refugiadas em sua agenda, fazendo com que suas necessidades específicas fiquem diluídas nas demandas comuns a todas às mulheres. Assim, se um ator social importante, como o movimento feminista, não entende que essas mulheres têm especificidades em relação às suas demandas, a mobilização social em torno delas, para que sejam vistas de forma específica na política migratória, resta enfraquecida. Por outro lado, o movimento feminista tem a possibilidade de organizar grupos de mulheres em torno de demandas, e essa capacidade de mobilização pode ser direcionada para a organização das mulheres migrantes e refugiadas em torno de suas necessidades<sup>191</sup>.

Relativamente ao terceiro nó explicativo, a estrutura limitada do CONARE tem a ver com limitação de recursos humanos e materiais. A primeira ação está relacionada aos recursos humanos, que diz respeito à realização de concurso público para servidores do CONARE<sup>192</sup> (A.3.1). O Comitê conta hoje com pouco mais de vinte funcionários, conforme informado nas entrevistas, o que torna impossível analisar os quase 170 mil requerimentos de refúgio e ainda pensar em ações em termos de políticas públicas, sobretudo para um

---

<sup>191</sup> Uma experiência exitosa de organização de mulheres migrantes é a Equipe de Base Warmis – Convergência das Culturas de São Paulo, “que faz parte do Organismo Internacional Convergência das Culturas tem por missão facilitar e estimular o diálogo entre as culturas, denunciar e lutar contra toda forma de discriminação e todo tipo de violência através da promoção e a proteção dos Direitos Humanos, o apoio à integração social e comunitária, a promoção da intermulticulturalidade na vida social, a promoção da Metodología da Não Violência Ativa promovendo ações para orientar mudanças positivas nos indivíduos e na sociedade.” (EQUIPE DE BASE WARMIS, 2019).

<sup>192</sup> Esse pedido já foi feito e consta do relatório do Conare, “Refúgio em números” de 2016.

público específico (mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio) dentro de um público já específico (refugiados).

Todos os funcionários do CONARE são oriundos de outras áreas do serviço público federal<sup>193</sup>, o que acarreta uma rotatividade grande e uma equipe reduzida, já que são poucas as pessoas que atendem ao chamamento para atuar no órgão. Uma das alternativas trazidas pelos próprios entrevistados é a realização de contratações de servidores temporários. Relativamente a infraestrutura, o CONARE realiza parcerias locais, como prefeituras, que nem sempre contam com locais adequados:

É, a gente tem dificuldades no sentido da estrutura, né, do CONARE, aqui do prédio né, na verdade [...] porque o prédio aqui, a gente passa por algumas dificuldades, alagamento, quando chove, o prédio é antigo né, tem alguns problemas [...] e assim, acho que gente poderia ter uma estrutura muito melhor como Ministério da Justiça, Estado brasileiro. (ENTREVISTADO 5).

[...] Esta é uma sala de entrevista. Seria muito bom eu já ter um computador com acesso à internet pra eu já fazer algumas pesquisas enquanto eu tô em entrevista. É um prédio que não tem isolamento acústico, aqui nós estamos sozinhos agora, mas se tivesse uma entrevista do lado, provavelmente você taria ouvindo o que o outro entrevistado tá falando e aí até questão da confidencialidade, da privacidade fica um pouco comprometida por conta disso. Então tem essas questões estruturais. (ENTREVISTADO 6).

É preciso então qualificar as parcerias com o poder público dos municípios e estados, para melhorar as condições de trabalho e garantir os direitos dos solicitantes a uma entrevista segura e confidencial. Por outro lado, em relação aos recursos humanos, como já trazido, a equipe é bastante reduzida, o que provoca além da demora nas análises dos casos, sobrecarga de trabalho.

Poderia ter uma equipe de apoio remunerada pra isso [...] hoje a gente trabalha com voluntários, assim, muito bom trabalhar com voluntários [...] mas a gente poderia ter intérpretes mesmo pagos pelo Ministério da Justiça, pra evitar que o solicitante venha com algum intérprete que conheça ele, conheça a história dele e pode enviesar a entrevista [...] (ENTREVISTADO 5).

[...] Num cenário onde a gente tem, segundo os dados da própria coordenação, mais de 80 mil casos pendentes, trabalhar com uma equipe, isso pensando nacionalmente, agora 13 oficiais, é um cenário desesperador [...] a gente sabe dos limites do CONARE enquanto instituição, que é quase um questão insolúvel com a equipe, com o

---

<sup>193</sup> Todos os oficiais de elegibilidade são oriundos da Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

RH que gente tem hoje, mas a gente tenta fazer o melhor possível dentro das nossas possibilidades [...] (ENTREVISTADO 7).

Então essa rotatividade dos oficiais é extremamente ruim [...] O CONARE hoje tem casos de 2014 ainda para serem resolvidos, tem demandas graves que deveriam ter respostas mais rápidas que não acontecem... eu acho que o grande problema de CONARE é esse: é efetivo, pessoal tecnicamente treinado, perfis bem escolhidos [...] (ENTREVISTADO 8).

Por mais que todos os entrevistados tenham demonstrado envolvimento e satisfação com o trabalho, reconhecem as dificuldades de ter uma equipe reduzida e a necessidade de um grupo de trabalho maior. Além disso, entendem que a demora na resposta ao pedido de refúgio, traz insegurança ao solicitante, que não sabe se vai poder fixar raízes no Brasil. Isso afeta tanto homens quanto mulheres, mas no caso delas, talvez seja provável que exista um grau maior de angústia, na medida em que até a resposta sobre sua condição definitiva, ela não pode pedir reunião familiar, o que significa, muitas vezes, que ela não pode trazer os filhos que ainda estão em outro país, ou o pai dos filhos que estão com ela aqui.

Recentemente, o CONARE lançou a quarta edição do relatório “Refúgio em Números”, que traz que desde 1997, quando entrou em vigor a lei brasileira de refúgio, o Estado brasileiro já reconheceu 11.231 pessoas como refugiadas. Atualmente 6.554 indivíduos contam com esse status ativo. Em números absolutos, o Brasil possui atualmente 161 mil solicitações de refúgio aguardando análise do governo. Só em 2018, foram 80.057 pedidos de diferentes nacionalidades, sendo que três em cada quatro delas foram feitas por cidadãos da Venezuela. (MIGRAMUNDO, 2019).

A partir dos instrumentos de análise da política aqui utilizados, é possível perceber que, embora o Brasil não tenha um número significativo de pedidos de refúgio dentro do universo de mais de 70 milhões de refugiados em todo mundo, o país carece de uma estrutura efetiva para análise de um número cada vez maior de pedidos que chegam quase que diariamente. Apesar disso, o CONARE tem procurado soluções, mas devido ao atual ambiente político e econômico, não se vislumbram soluções a curto e médio prazos.

Cabe observar que, conforme Schmidt (2008, p. 2.138), a “formulação de uma política nunca é puramente técnica. É sempre política, ou seja,

orientada por interesses, valores e preferências, a apenas parcialmente orientada critérios técnicos.”

Relativamente às questões de gênero, foi possível perceber que o fato de o número de mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio ainda é menor que o de homens, faz com que elas continuem a receber respostas paliativas às suas demandas e, como não há previsão de uma política estruturada de refúgio, que tenha uma preocupação que vá além da elegibilidade, elas continuarão sendo integradas nos serviços que já existem para todas as mulheres brasileiras, o que tende a ser um problema, tendo em vista os atravessamentos culturais presentes, bem como as causas que geraram o pedido de refúgio.

#### **6.6 O (necessário) recorte de gênero nas Políticas Públicas Migratórias: a concretização da igualdade de gênero**

As Nações Unidas, através do Conselho Econômico e Social – ECOSOC têm reafirmado que a incorporação da perspectiva de gênero é uma estratégia aceita mundialmente para promoção da igualdade entre os gêneros e o empoderamento da mulher, constituindo uma estratégia fundamental para a aplicação plena, efetiva e acelerada da Declaração e Plataforma de Ação de Beijing. Ao lado disso, reconhece que existe uma brecha importante entre a política e a prática, e que o aumento das capacidades das Nações Unidas por si só não é suficiente para que se cumpram os compromissos e obrigações que dizem respeito à incorporação da perspectiva de gênero. (ONU, 2012).

Neste cenário, os direitos das mulheres são limitados porque elas são forçadas a viver em um mundo de homens. Essa afirmação é corroborada pelos seguintes dados, obtidos a partir do Relatório *“Progress of the World’s Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights”*, da Onu Mulheres, que aponta que no mundo, há mais desemprego feminino do que masculino, e quando trabalham, as mulheres recebem salários inferiores em tarefas equivalentes; metade das mulheres participam da força de trabalho, em comparação com três quartos dos homens; em média, as mulheres recebem 24% menos do que os homens, sendo que este percentual aumenta quando se trata de mulheres com filhos; as mulheres trabalham em média 2,5 vezes mais em tarefas domésticas e trabalho não remunerado do que os homens; entre os

trabalhadores domésticos em todo o mundo 83% são mulheres e quase metade deles não têm direito ao salário mínimo; 75% do emprego das mulheres é informal, em atividades não abrangidas por leis trabalhistas e de proteção social (em 2014); nas seis instituições econômicas mundiais mais influentes, a representação das mulheres nos conselhos executivos variou entre 4 e 20%. (UN WOMEN; 2015; COSTA; SCHWINN, 2018).

Ainda, de acordo com o relatório, a igualdade perante a lei é crucial para a igualdade de gênero, mas não é garantia de igualdade na prática. Os direitos das mulheres não podem ser separados das condições políticas, econômicas e sociais mais amplas que moldam os meios de subsistência e as relações sociais (UN WOMEN, 2015; COSTA, SCHWINN, 2018).

As leis que estabelecem a igualdade de direitos entre mulheres e homens constituem uma importante base para exigência e alcance de igualdade na prática. Esses instrumentos legais podem constituir um ponto de referência para diferentes iniciativas políticas e culturais, e impulsionar mudanças nas normas e atitudes sociais, bem como nas políticas adotadas. Não obstante, para tornar os direitos das mulheres uma realidade, não basta uma mera reforma jurídica, tendo em vista que a tradução de igualdade perante a lei em resultados equitativos não é automática. Incluindo aqueles países em que foram adotadas leis sobre igualdade de gênero, as desigualdades profundamente arraigadas, a existência de normas sociais discriminatórias e de práticas consuetudinárias prejudiciais, assim como os padrões de desenvolvimento econômico dominantes, podem prejudicar sua aplicação e impedir que tenham efeitos positivos. (UN WOMEN, 2015; COSTA, SCHWINN, 2018). Alves (2016) observa que,

É crescente o reconhecimento de que o progresso das sociedades é incompatível com a discriminação e a segregação de gênero e com a subutilização das capacidades da metade da população mundial. Mas se a igualdade de gênero, em geral, contribui para o progresso econômico, nem todo processo de desenvolvimento impulsiona a equidade entre homens e mulheres. (p. 630).

Desta forma, para alcançar à igualdade substantiva, necessária a atuação em três esferas que se inter-relacionam, a saber: a erradicação das desvantagens socioeconômicas das mulheres; a luta contra estereótipos, os estigmas e a violência e o fortalecimento do poder de ação, de voz e de participação das mulheres. Portanto, “para garantir os direitos das mulheres é

preciso avançar em políticas sociais com perspectiva de gênero, pleno emprego e trabalho decente e políticas macroeconômicas baseadas nos direitos humanos”. (ALVES, 2016).

Assim, a partir da inter-relação das três esferas que compreendem a igualdade substantiva, derivam ações que, em algum momento convergem. Por exemplo, as políticas macroeconômicas, devem caminhar ao lado da geração de trabalho decente e de serviços sociais e mecanismos de proteção social com perspectiva de gênero. Os direitos, que devem ser desfrutados por todas as mulheres, são indivisíveis: ao lado de saúde de qualidade, elas devem desfrutar de condições de trabalho decentes e poder reivindicar seu direito à informação sobre leis, políticas e alocações de orçamento; ou o direito de organizar-se para tais reivindicações, ao lado do direito de fiscalização, que pode impulsionar a garantia de serviços públicos de qualidade, que deem melhor resposta às necessidades das mulheres; o acesso a um conjunto de serviços de qualidade, por sua vez, pode respaldar o direito das mulheres ao trabalho. (UN WOMEN, 2015). A isto pode se chamar de “círculo virtuoso” da política, economia, direito e democracia.

De acordo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, as desigualdades de gênero representam uma das principais obstruções ao desenvolvimento humano. A menos que mulheres e meninas possam exercer plenamente seus direitos em todas as esferas da vida, o desenvolvimento humano não avançará, uma vez que a igualdade de gênero é, sobretudo, uma questão de direitos humanos. (PNUD, 2014).

Uma das formas de buscar a igualdade de gênero é a incorporação da perspectiva de gênero no processo de políticas públicas, a partir da igualdade de tratamento, igualdade de oportunidades e da transversalidade. Relativamente à igualdade de tratamento, significa a reprodução da grande maioria dos documentos legais de que todos são iguais, não sendo permitida qualquer forma de discriminação. (ZAREMBERG, 2013).

Em relação à igualdade de oportunidades, a busca é pela superação das limitações do enfoque da igualdade de tratamento centradas na distância entre a realidade e a igualdade enunciada formalmente e a igualdade real. Desta forma, as políticas devem prever a introdução de medidas diferenciadas para mulheres que permitam igualar as oportunidades com os homens, o que

significa reconhecer que homens têm maiores oportunidades de acesso a tratamento, que se traduz em vantagens frente às mulheres. Estas desvantagens não desaparecem pela simples modificação no nível formal de igualdade<sup>194</sup>. (ZAREMBERG, 2013).

A transversalidade ou *gender mainstreaming* tem por objetivo incorporar a perspectiva de gênero nas políticas públicas, considerando o impacto da ação pública sobre mulheres e homens, assim como a transformação no equilíbrio de poder e distribuição de recursos entre ambos. A ideia desse enfoque, é que a igualdade de gênero esteja inserida de forma permanente na agenda política dos países, e não em ações ou políticas compensatórias e temporais.<sup>195</sup> (ZAREMBERG, 2013).

Mesmo não havendo pesquisas significativas sobre a relação de acesso (ou não) à políticas públicas por parte das mulheres refugiadas, é possível inferir que, diante do que se analisou até aqui, levando em consideração as diferentes dimensões da violência a que estão submetidas mulheres em situação de refúgio, e os diferentes marcadores sociais como etnia, cultura, identidade nacional e religião, é possível afirmar que as limitações de acesso às políticas públicas por parte da população refugiada, tornam-se muito mais graves quando analisadas sob o viés de gênero.

Um dos desafios, neste sentido, é a desmistificação do estereótipo negativo criado sobre os imigrantes em geral, e, do ponto de vista das políticas públicas, necessário um olhar sobre as especificidades desta população, sobretudo as mulheres refugiadas, para que seu processo de integração social seja o menos doloroso possível. Uma das ações é a necessidade de que seja contemplada a transversalidade de gênero nas políticas públicas, ou seja, “a reorganização dos processos políticos com o viés da equidade de gênero em todas as políticas, ações e programas do governo, em todos os níveis e fases” (COSTA, 2011, p. 201).

Não se pode então, perder de vista que, a política pública é uma ação do Estado em consonância com a sociedade e que, por vezes, uma inação pode ser a política adotada. As políticas públicas requerem aceitação social e podem

---

<sup>194</sup> Um bom exemplo são as políticas de cotas para mulheres na política.

<sup>195</sup> Quando a incorporação da perspectiva de gênero nas principais políticas dos países permanece ao longo do tempo, independente de governos ocorre a institucionalização, que vai além da vontade particular dos atores.

estar divididas em políticas de Estado e de governo, o que não tem necessariamente vinculação com a consolidação democrática dos países. Portanto, a internalização da política pública passa também, por um processo de legitimação social.

No Brasil, ainda é bastante presente o discurso discriminatório em relação aos imigrantes, vistos como um fardo a ser carregado pelo país. Mas a sociedade civil organizada tem demonstrado sua capacidade de mobilização, no sentido de pressionar os poderes públicos para que atendam de forma humana e responsável as demandas dessa população. No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer até ser colocado em prática o conteúdo da nova lei de migração, além de um processo que “desafogue” o Conare, que pode ampliar sobremaneira as possibilidades de implementação de políticas públicas para os migrantes, em especial os refugiados.

O que se espera é que ao lado de uma legislação includente baseada nos direitos humanos das pessoas refugiadas, caminhem políticas públicas que tenham atenção especial e essa população, que carrega o estigma por sua condição: de mulher e refugiada. Sujeitas a diferentes violências, chegam a um novo país lutando para superar as dificuldades de integração social. Nesse momento o Estado deve estar presente, seja através de uma legislação pautada nos direitos humanos dos migrantes (como é a brasileira), como de políticas públicas que permitam e auxiliem essa integração e, sobretudo, seu reconhecimento.

Existe uma carência de políticas públicas que levem em conta as especificidades das pessoas em situação de refúgio, dificultando seu acesso. No caso das mulheres, além da inexistência de políticas específicas, as políticas existentes não são construídas de forma transversal, ou seja, além de estarem isoladas umas das outras não contemplam o viés de gênero em sua formulação, não reconhecendo que os problemas identificados para a implementação das políticas podem afetar de maneira diferente mulheres e homens e que, portanto, as soluções também podem ter um impacto diferente.

A partir da observação da realidade do refúgio no Brasil, reconhecendo o caráter humanitário da legislação e as importantes iniciativas da sociedade civil para atender as pessoas em situação de refúgio que buscam acolhida no país, necessário que a política para refúgio, em primeiro lugar, saia do papel, esteja

escrita para que, inclusive contemple satisfatoriamente à condição de mulher e refugiada. Para tanto, não basta estar escrita, tendo que ser superada a heterogeneidade no tratamento das vulnerabilidades inerentes à pessoa refugiada. Foram fatos os exemplos de como os processos migratórios pesam de maneiras distintas sobre mulheres e homens, inclusive em sua adaptação à nova realidade.

Não se pode pensar em uma política para refúgio que não contemple também uma estrutura que dê conta, para além da análise dos pedidos de refúgio, de uma série de questões que atravessam a integração e assistência das pessoas refugiadas no país. Impossível pensar que a atual estrutura do CONARE possa alargar ainda mais suas funções. Mas é preciso levar em conta que o apoio político para o incremento dessa estrutura é importante e isso tem a ver com o tipo de sociedade, o tipo de país almejado nas atuais condições políticas e econômicas, com problemas urgentes de toda ordem.

O estigma contra as pessoas em situação de refúgio atinge tanto homens quanto mulheres, a diferença está em como isso afeta um ou outro. Para as mulheres refugiadas, existe um risco muito maior de sofrerem diferentes tipos de violência e estigmatização, pelo simples fato de serem mulheres. Por outro lado, como traz o poema de Drummond, existe um sentimento que acompanha todos os migrantes: “Quando vim da minha terra, não vim, perdi-me no espaço, na ilusão de ter saído. Ai de mim, nunca saí”, que representa a oscilação entre dois mundos, o que ficou para trás e o novo, fazendo com que vivam uma dupla condição: a de eterno hóspede em uma terra que não é sua e a de nacional privado de sua terra, para onde não pode retornar.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou demonstrar que a migração não é um fenômeno recente, mas que acompanha a humanidade desde os primórdios, porém, o que difere os deslocamentos atuais, de acordo com Baumann (2016) é o que representa nosso “modo de vida moderno”, onde está inclusa a produção de pessoas “localmente inúteis, excessivas ou não empregáveis, em razão do progresso econômico; ou localmente intoleráveis, rejeitadas por agitações conflitos e dissensões causadas por transformações sociais/políticas e subsequentes lutas por poder.”

Estas nuances e especificidades do processo migratório foram abordadas no primeiro capítulo, onde a partir da análise das consequências da globalização para os processos de mobilidade humana; do estudo das teorias que circundam as migrações internacionais; da interface entre Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados; da proteção legal aos migrantes de acordo com seu *status* migratório, chegou-se aos paradigmas que atravessam a mobilidade humana, onde o migrante ora figura como um sujeito de direitos, ora como uma ameaça a segurança dos países, ora como um produto do mercado, como mão de obra ou consumidor.

O estudo das migrações pressupõe o incremento do processo migratório a partir da inserção de novos grupos, sendo que muitas pesquisas fazem referência a uma “feminização das migrações”, significando um volume maior de mulheres migrantes, cujas causas vão além da reunião familiar. Hoje, uma grande parte das mulheres que migram, estão sós, sai de seu país a procura de uma vida melhor, e são em muito responsáveis pelas remessas de dinheiro que darão sustento às famílias que ficaram para trás, mesmo que para isso elas ocupem os postos de trabalho mais precários, com as menores remunerações.

A opção pela migração também tem motivos culturais, como a busca por maior autonomia em sociedades mais abertas, a fuga de casamentos impostos pela família e de práticas culturais nocivas, inclusive, a sua saúde, como a mutilação genital. Não se trata de uma escolha fácil, na medida em que as mulheres são as principais vítimas de violência no contexto migratório: violência sexual, tráfico de pessoas, exploração no trabalho, falta de acesso a

serviços públicos de saúde, educação, assistência entre outros. Em uma época em que o discurso dos Direitos Humanos é utilizado, inclusive para “intervenções democráticas”, necessário repensar esse discurso para a reconstrução dos Direitos Humanos das mulheres, o que significa, em primeiro lugar, reconhecer que elas são sujeitos desses direitos.

No campo teórico, Axel Honneth apresenta um modo de análise da sociedade baseada na reconstrução da teoria hegeliana, defendendo que as relações sociais estão alicerçadas em três formas de reconhecimento social: o amor, o direito e a solidariedade. Quando uma dessas dimensões do reconhecimento é desrespeitada, acontece uma luta pelo reconhecimento. A inserção dessa teoria para os pressupostos do presente trabalho está alicerçada na defesa de que as esferas ou dimensões do reconhecimento das mulheres refugiadas são desrespeitadas, na medida em que elas sofrem violência de gênero, inclusive física; elas não são devidamente reconhecidas enquanto membros da sociedade receptora como destinatárias de políticas que levem em conta sua condição de mulher/migrante/refugiada e elas sofrem com o preconceito que se destina a todos os migrantes, como pesos para a sociedade ou ameaças ao modo de vida escolhido por aquela sociedade.

A luta por reconhecimento acontece no momento em que elas se dão conta e reagem a esse desrespeito; quando a sociedade civil participa da construção do seu empoderamento, mas também quando o Estado as reconhece como detentoras de direitos que necessitam ser reconhecidos em uma lei ou política.

A Teoria do Reconhecimento representa uma renovação da teoria crítica, podendo ser potencialmente utilizada para os estudos dos conflitos sociais, tendo como característica, a mobilização política de grupos identitários. Não significa dizer que o reconhecimento possa ou deva ser aceito como a gramática moral de *todos* os conflitos sociais e, como bem observa Melo (2018) a principal tese de Honneth é que “as experiências negativas são capazes de desencadear atitudes políticas e culturais motivadas por uma demanda apropriada em prol do reconhecimento dos indivíduos e grupos socialmente desrespeitados.”

No Brasil, a tônica das políticas migratórias muda de acordo com o interesse do Estado ou de determinados grupos de poder, sendo a preocupação com o mercado de trabalho uma constante. O fato de o Estado brasileiro sempre manter algum tipo de controle sobre a população migrante, demonstra a preocupação do país com as questões de segurança nacional. Prova disso é que até 2017 permaneceu em vigor o Estatuto do Estrangeiro, legislação apoiada no paradigma da segurança nacional.

A partir da redemocratização do país, iniciaram as discussões sobre a necessidade de um novo marco regulatório para as migrações brasileiras. Mesmo com uma sociedade civil atuante e um período de governos progressistas, somente em 2017 entra em vigor uma nova Lei de Migração, alicerçada no paradigma dos Direitos Humanos. Um avanço, em um momento onde mundialmente se discutia a ameaça migratória às “conquistas civilizatórias” dos países desenvolvidos. Então, hoje, o Brasil tem um conjunto legislativo importante para migrações e refúgio que se inter-relaciona.

No campo das migrações, desde a Constituição Federal de 1988, os Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil, a Lei de Migração 13.445 de 2017, os Vistos Humanitários, além de Portarias e Decretos específicos sobre o tema. Para o refúgio, o Estatuto do Refugiado ou Lei 9.474 de 1997, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, ambos ratificados pelo país; a própria Lei de Migração que faz menção ao refúgio, além de Portarias, Decretos e Resoluções. E ainda, a Lei 13.444 de 2016, referente ao tráfico de pessoas.

Observa-se, portanto, que o país tem um arcabouço jurídico que faz com que seja uma referência nesse tema. Nesse sentido, o Estado brasileiro assumiu um compromisso com a proteção e promoção aos direitos humanos de migrantes e refugiados ao internalizar Tratados Internacionais e adotar o paradigma de direitos humanos em lugar do paradigma da segurança em suas leis internas que tratam do tema.

As questões referentes a migrações e refúgio em muitos momentos se confundem inclusive no que diz respeito à legislação migratória geral, aplicável tanto para migrantes, quanto para refugiados. É preciso ter em mente então, que todo refugiado é um migrante, mas nem todo migrante é um refugiado.

Alia-se a isso, o fato de as migrações contarem com fluxos mistos, compostos por perfis e grupos distintos de migrantes.

Por outro lado, com a eleição de um novo governo central em 2018, se renovam as preocupações sobre como o Brasil vai lidar com este tema, tendo em vista que nos primeiros dias de governo foi anunciada a saída do Brasil do Pacto das Migrações. Hoje a legislação migratória está sob ataque, com a edição da Portaria 666 pelo atual Ministro da Justiça, que dispõe sobre o repatriamento, “sobre o *impedimento de ingresso*, a *repatriação* e a *deportação sumária* de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição”, o que segundo ativistas da área de migrações além de atualizar o Estatuto do Estrangeiro, trata os migrantes como pessoas perigosas e suspeitas, extinguindo o foco de direitos humanos que havia sido garantido pela nova Lei de Migração. Ainda, permite que agentes de fronteira possam arbitrariamente impedir a entrada de pessoas em território nacional, mesmo que elas desejem solicitar refúgio, o que afronta diretamente o princípio do *non-refoulement*, pedra angular do direito internacional dos refugiados.

Ainda, está em tramitação no Senado Federal, o PL 1.928, que inicialmente tratava de vistos para estudantes, mas que a partir da intervenção do governo com pedido de apreciação de uma emenda ao projeto original, altera a lei de migração, nos mesmos termos da Portaria 666. Estas duas situações demonstram uma clara tentativa de descaracterização da Lei de Migração.

Apesar disso, no campo do Direito ao Refúgio, o Brasil continua sendo um dos países com uma das mais avançadas legislações sobre o tema. Mesmo tendo em vista que o número de solicitantes de refúgio que chega ao país é ínfimo se comparado à população mundial e até nacional, essas pessoas, cuja vulnerabilidade é inerente à sua condição, merece uma atenção especial, através de políticas que contemplem essas vulnerabilidades.

Dentro do grupo maior “refugiados”, o presente trabalho privilegiou outro grupo, o de mulheres refugiadas, considerado pelo Acnur como um dos grupos mais vulneráveis (minorias dentro de uma minoria) ao lado de crianças, idosos, pessoas com deficiência e população LGBT. A opção pelas mulheres acontece justamente porque além da vulnerabilidade subjacente à sua condição, elas

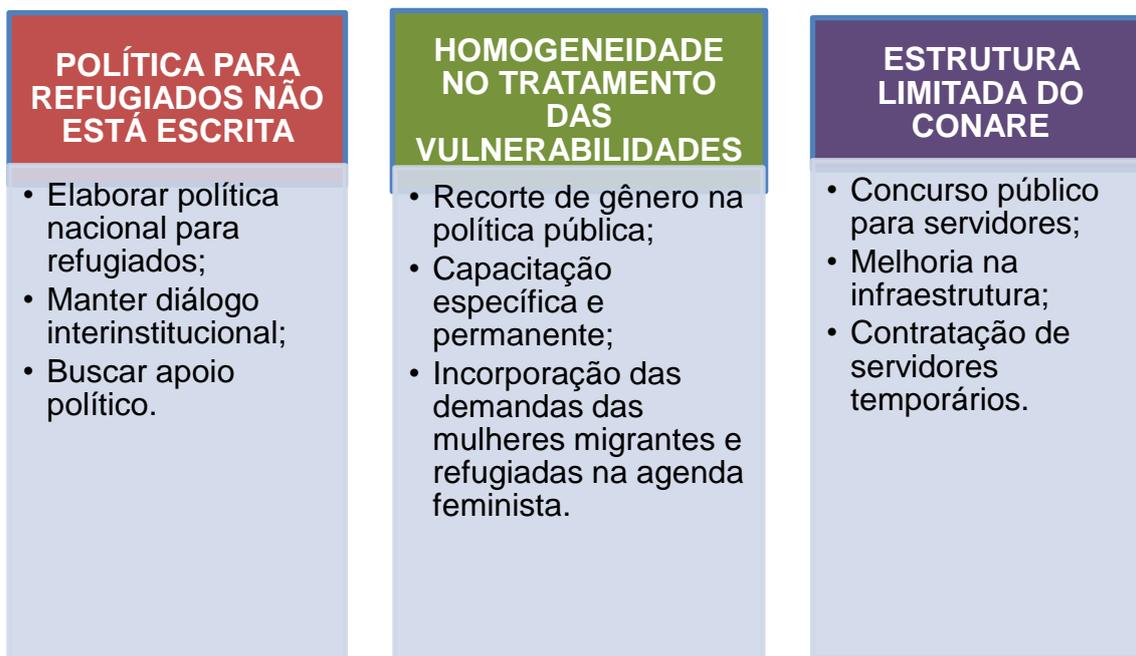
são um número cada vez mais numeroso, que acaba tendo que disputar os mesmos recursos que todas as pessoas em situação de refúgio.

A partir da pesquisa de campo realizada junto ao Comitê Nacional para Refugiados – CONARE foi possível demonstrar alguns dos motivos que provocam a desigualdade de gênero para as mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, ao passo em que também foram construídas alternativas para a resolução deste problema, que tem relação direta com o problema que conduziu a pesquisa: *face à feminização das migrações, quais as medidas necessárias na política migratória do Brasil para assegurar a igualdade de gênero e os direitos humanos das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, a partir da Teoria do Reconhecimento?*

A resposta a este problema, que confirma a hipótese apresentada, qual seja, que as adequações da política migratória brasileira nos últimos anos desconsideram o processo de feminização das migrações, o que requer um conjunto de medidas com a inserção de um recorte de gênero, para a integração e assistência social de mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, que garantam seu reconhecimento, a igualdade de gênero e seus direitos humanos, foi sintetizada no quadro “Nós estratégicos e ações para “desatá-los”” (Figura 12).

De acordo com a eleição do que foram considerados os principais problemas, ou “nós”, para resolução do problema central, a partir de uma série de causas elencadas trazidas nas entrevistas com a equipe do CONARE, foi elencado um conjunto de ações capazes de fornecer uma resposta positiva e propositiva ao problema apresentado, conforme quadro síntese a abaixo:

**Figura 14: Síntese das propostas de ações para o sistema de refúgio**



Fonte: elaboração da autora. Síntese da Figura 13 – Nós estratégicos e como “desatá-los”, p. 183.

Mesmo entendendo que o método de análise utilizado não é comum para análise de políticas públicas na área jurídica, a opção deu-se em razão, além da busca por uma abordagem nova e inédita, pela construção conjunta com os entrevistados (funcionários do CONARE) de soluções, uma vez que, na esteira do defendido por Buckel (2014) de que a partir da forma como os atores descrevem o problema e das soluções por eles apontadas, é possível traçar estratégias para a política.

Assim, foram identificados uma série de problemas no sistema de refúgio como um todo, a começar pelo fato de a política não estar escrita, o que provoca uma profusão de edição de normas, decretos e portarias para regular questões que poderiam ser previstas em uma política nacional de refúgio. Isso acarreta ainda em uma falta de coordenação de ações entre governos federal, estaduais e municipais, inclusive sem ações de integração local, em parceria com entidades da sociedade civil. Em relação às mulheres, chegou-se a conclusão de que, como há uma homogeneidade no tratamento das vulnerabilidades, existe uma carência de políticas que as contemplem, ao passo que uma política para refúgio escrita e delineada, poderia (deveria)

conter a previsão de transversalidade de gênero em todas as ações provenientes dessa política.

Outro problema apontado foram as dificuldades de estrutura do CONARE, que vão desde estrutura física deficiente, até, e principalmente, o número reduzido de pessoal. Isso tem consequências sobre o sistema de refúgio como um todo, uma vez que ele está sobrecarregado pelo grande número de pedidos aguardando análise, e sobre as mulheres também, uma vez que o número de oficiais de elegibilidade do sexo feminino é pequeno para entrevista-las; que a demora na análise do pedido acarreta um sentimento de constante insegurança por não saber se poderão fixar raízes no país, além de problemas práticos em relação à documentação, pois o protocolo de refúgio não é considerado um documento válido em várias instituições, o que dificulta o dia a dia da solicitante de refúgio. Além disso, com o número reduzido de funcionários, o CONARE não consegue concentrar esforços na produção de políticas para pessoas em situação de refúgio.

Nesse sentido, as ações propostas para o primeiro problema, o fato de a política para refúgio não estar escrita, passam pela elaboração da política nacional para refúgio; o diálogo interinstitucional, tendo em vista o número de atores estatais e não estatais envolvidos com o tema; e a busca por apoio político, fundamental para que a construção da política seja bem sucedida.

Para o problema da homogeneidade no tratamento das vulnerabilidades, foram propostas ações como o recorte de gênero na política pública (na possível política nacional para refúgio e nas políticas locais que contemplem migrantes e refugiados); capacitação específica e permanente (especialmente para os agentes estatais que trabalham diretamente na área); e incorporação das demandas das mulheres migrantes e refugiadas na agenda feminista (que se vincula ao diálogo interinstitucional).

Finalmente, para o terceiro problema apontado, a estrutura limitada do CONARE, requer concurso público para contratação de servidores; melhoria na infraestrutura do Comitê (estrutura de pessoal e estrutura física) e a contratação de servidores temporários (ao menos até a realização de concurso público). Este talvez seja o problema que encontre maiores dificuldades para resolução, tendo em vista a falta de apoio político e financeiro ao Comitê e a inexistência do cargo de “Oficial de elegibilidade” no serviço público federal.

O percurso da pesquisa demonstrou a importância da atuação da sociedade civil na acolhida, assistência e integração dos refugiados no Brasil. São estas instituições que fazem a maior parte do trabalho, ao passo em que o poder público concentra esforços na regularização migratória. Desta forma, optou-se por realizar pesquisa junto ao Centro de Referência para Refugiados da Caritas de São Paulo, uma das primeiras entidades no país a trabalhar com pessoas em situação de refúgio, e que tem assento no CONARE. É o trabalho da Caritas que garante, para muitos refugiados, um processo um pouco menos doloroso de integração, através do trabalho das frentes de proteção, assistência, integração e saúde mental, além de ações junto à comunidade.

Nesse sentido, São Paulo tem apresentado os melhores exemplos de boas práticas no trabalho com refugiados desenvolvido pelo poder público: o município editou uma lei que prevê a transversalidade de gênero em todas as ações desenvolvidas com migrantes e criou o Conselho Municipal do Imigrante. Além disso, conta com serviços como o CRAI – Centro de Referência para Atendimento a Imigrantes, com abrigos municipais, inclusive para mulheres. O município conta ainda com um programa chamado “Amparo maternal” para migrantes gestantes poderem fazer o acompanhamento pré natal e contar com apoio após o nascimento da criança, respeitadas suas especificidades culturais.

Desta maneira, se faz necessário que os Estados, na recepção e na gestão das políticas de refúgio assumam um dever ético, o que também significa reconhecer sua parcela de responsabilidade pelos fluxos e pelas condições precárias em que se encontram milhares de refugiados. Ao adotar políticas securitárias, promovem ambiente fértil para discursos de ódio ao migrante, que é tratado como uma ameaça, o estranho a ser repellido.

De acordo com Seyla Benhabib (2012), embora moralmente o direito à hospitalidade seja um direito individual, as causas socioeconômicas e culturais das migrações são, em sua maioria, coletivas. As migrações ocorrem por causa de fatores econômicos, ambientais, culturais e históricos de “empurrar” e “puxar”. “Estamos aqui”, dizem os migrantes, “porque, de fato, você estava lá”. “Não atravessamos a fronteira; a fronteira nos cruzou.”

Argumenta-se então que as políticas migratórias – tanto uma política migratória nacional, quanto uma política nacional de refúgio - devem

contemplar a transversalidade de gênero, a partir da constatação do desrespeito ao reconhecimento das mulheres migrantes e refugiadas, pois este é um caminho necessário para alcançar a igualdade substancial entre gêneros no campo do refúgio.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA.; G.E. do Nascimento; CASELLA, Paulo B. **Manual de Direito Internacional Público**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Apatridia**: toda pessoa tem direito a uma nacionalidade – Artigo XV da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Brasília: ACNUR, 2012.

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. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9738.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Diretrizes sobre Proteção Internacional n. 07**: A aplicação do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados para vítimas de tráfico e pessoas em risco de serem traficadas. 2006. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9746.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para determinação da condição de refugiado**. De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 Relativos ao Estatuto dos Refugiados. 2013. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf)>. Acesso em 12 mai. 2019.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. Brasília: ACNUR Brasil, 2014.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Protegendo Refugiados no Brasil e no mundo**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/02/CARTILHA-ACNUR2019.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Retornados**: voltando para casa. 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/retornados/>>. Acesso em: 30 out. 2016.

ACNUR/IMDH. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados/Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Refúgio, Migrações e Cidadania**. Caderno de Debates 1. Junho de 2006. Disponível em: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-01\\_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-01_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf)>. Acesso em: 01 jul. 2019.

ACNUR/IMDH. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados/Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Lei 9.474/1997 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional de Refugiados e Apátridas**. 4 ed. Brasília: ACNUR/IMDH, 2012.

ADDA, Jacques. **A Mundialização da Economia: Génese**. Lisboa: Terramar, 1997.

ADICHIE, Chimamanda N. **Sejamos todos feministas**. Tradução de Christina Baum. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

ALBORNOZ, Suzana. **As mulheres e a mudança nos costumes**. Porto Alegre: Movimento; Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

ALLAIN, Jean. The jus cogens Nature of non-refoulement. **International Journal of Refugee Law**. Vol. 13, n. 4, 2001.

ALVES, José E. D. Desafios da equidade de gênero no século XXI. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis: vol. 24, n. 2, p. 629-638, maio-agosto 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/44610/31761>> Acesso em: 10 nov. 2018. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1805-9584-2016v24n2p629>.

ANDRADE, Carlos Drummond de. **Farewell**. Rio de Janeiro: Record, 1996.

ANGELIN, Rosângela. Direitos Humanos das mulheres e movimentos feministas nas sociedades multiculturais: uma leitura a partir da perspectiva teórica de reconhecimento e da redistribuição de gênero em Axel Honneth e Nancy Fraser. **Anais do Congresso Internacional das Faculdades EST**. São Leopoldo: EST, 2014, p. 444-458.

ANGUIANO TÉLLEZ, Maria E. Introducción. In: ANGUIANO TÉLLEZ, Maria E.; LÓPEZ SALA, Ana M. (eds.). **Migraciones y Fronteras: nuevos contornos para la movilidad internacional**. Barcelona: CIDOB/Icaria, 2010.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Anistia Internacional – Informe 2016/17**. Publicado em 2017. O estado dos Direitos Humanos no mundo. Disponível em: <[https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2017/02/AIR2017\\_ONLINE-v.2-2.pdf](https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2017/02/AIR2017_ONLINE-v.2-2.pdf)>. Acesso em 20 jul. 2019.

ANKER, DeboraH E.; LUFKIN, Paul T. **Gender and the Symbiosis Between Refugee Law and Human Rights Law**. 2003. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/gender-and-symbiosis-between-refugee-law-and-human-rights-law/>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

ANNONI, Danielle; VALDES, Lysian C. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Juruá, 2013.

ARAÚJO, Marinella Machado. A proteção das mulheres: direitos com força normativa ou simbólica? In: JUBILUT, Liliana L. (org.). **Direito à diferença: aspectos de proteção específica às minorias e aos grupos vulneráveis**. São Paulo: Saraiva: 2013.

- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.
- ARENDT, Hannah. **Nós, os Refugiados**. Traduzido por Ricardo Santos. Portugal: Universidade da Beira Interior, 2013.
- ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- ARENDT, Hannah. **Some questions of Moral Philosophy**. Disponível em: <<http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/117154104580/Some-Questions-of-Moral-Philosophy.pdf>>. 10 jun. 2019.
- ARENDT, Hannah. **O que é Política**. Tradução de Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- AXT, Gunter. **Imigração e idéia de Nação no Brasil**. São Paulo: USP, 1998.
- BAENINGER, Rosana *et al.* (orgs). **Imigração haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.
- BARRETO, Luiz Paulo Telles F.. **Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio**. 2006. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/index.php/refugiados-as2/133-das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio>>. Acesso em 22 out. 2016.
- BAUBÖCK, Rainer. Refugee Protection and Burden-Sharing in the European. **Journal of Common Market Studies – JCMS**, vol. 56, n. 1, p. 141-156. DOI: 10.1111/jcms.12638. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/320326499\\_Refugee\\_Protection\\_and\\_Burden-Sharing\\_in\\_the\\_European\\_Union](https://www.researchgate.net/publication/320326499_Refugee_Protection_and_Burden-Sharing_in_the_European_Union)>. Acesso em 10 jun. 2019.
- BAUMANN, Zigmunt. **Estranhos à nossa porta**. Traduzido por Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.
- BEEK, Kristen *et al.* **A review of factors affecting the transfer of sexual and reproductive health training into practice in low and lower-middle income country humanitarian settings**. In: PMC. US National Library of Medicine/National Institutes of Health. 2017. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5580288/>>. DOI: 10.1186/s13031-017-0118-9>. Acesso em 01 jul. 2019.
- BELLOSO MARTÍN, Núria. ¿La globalización de la indiferencia? algunas reflexiones sobre los desplazados, los migrantes y los refugiados en la Unión Europea. **Revista do Direito UNISC**. Vol. 3, n. 50, 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8406>>. Acesso em: 18 jun. 2019.
- BELLOSO MARTÍN, Núria; GORCZEWSKI, Clóvis. Movimento Feminista e igualdade de direitos, Uma luta inacabada. **Revista do Direito UNISC**. Vol. 1, n. 54, p. 40-58, jan./abr. 2018. Disponível em:

<<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/11838/7324>>. Acesso em 01 ago. 2019. DOI: 10.17058/rdunisc.v1i54.11838.

BENHABIB, Seyla. The Morality of Migration. 2012. **The New York Times**. Disponível em: <<https://opinionator.blogs.nytimes.com/2012/07/29/stone-immigration/>>. Acesso em 1 jul. 2019.

BIDEGARAY, Inés Romero. **El debate sobre la globalización**. 2008. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/mona3101/ines-romero-el-debate-globalizacion>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

BIRKE, Peter. Die schwierige Solidarität. Gespräch mit Peter Birke. In: PIENING, Günter. **Die Macht der Migration**. Zehn Gespräche zu Mobilität und Kapitalismus. Münster: UNRAST, 2018.

BITTAR, C.B. Eduardo; ALMEIDA, Guilherme de Assis (org.). **Minicódigo de direitos humanos**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2010.

BORGES, Leonardo E. **O Direito Internacional Humanitário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOYD, Monica; GRIECO, Elizabeth. **Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory**. Publicado em 1 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory>>. Acesso em 10 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto – Lei nº 7.967 de 18 de setembro de 1945**. Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del7967.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7967.htm)>. Acesso em 20 mai. 2019.

BRASIL. **Decreto –Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0941.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0941.htm)>. Acesso em: 20 mai. 2019.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA. **Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, IPEA, 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 4.338 de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2019.

BRITO, Fausto. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. **Revista Brasileira de Estudos de População**. Rio de Janeiro, vol. 30, n. 1, p. 77-97, jan./jun. 2013. Disponível em: <[https://rebep.org.br/revista/article/view/15/pdf\\_13](https://rebep.org.br/revista/article/view/15/pdf_13)>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BUCKEL, Sonja. **Welcome to Europ**. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts : Juridische Auseinandersetzungen um das Staatsprojekt Europa. Bielefeld: Transcript Verlag, 2014.

BUTLER, Declan. **What the numbers say about refugees**: The biggest concentrations of displaced people lie far from the spotlight. Disponível em: <<https://www.nature.com/news/what-the-numbers-say-about-refugees-1.21548>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890**. Regularisa o serviço da introdução e localização de imigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brazil. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938**. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

CANALES, Alejandro. Migración y desarrollo en las sociedades avanzadas. **Revista Etrônica Polis**, n. 35, 2013. Publicado em 14 out. 2013. Disponível em: <<https://polis.revues.org/9269>>. DOI:10.4000/polis.9269. Acesso em 20 set. 2018.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos**: Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos. São Paulo: Saraiva, 1991.

CANÇADO TRINDADE, Antônio A. **Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do século XXI**. 2006. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

CARASSOU, Roberto H. **La perspectiva teórica em le estudio de las migraciones**. México: Siglo XXI, 2006.

CÁRCEL, A. Roche; SERRA, Inmaculada. Contradicciones culturales de las migraciones en la sociedad globalizada. **Papers Revista de Sociologia**. Vol.

94, 2009, p. 29-58. Disponível em: <https://papers.uab.cat/issue/view/v94>. Acesso em: 27 jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v94n0.688>

CARITAS ARQUIDIOCESANA DE SÃO PAULO. **Sobre a Cáritas**. Disponível em: <<https://caritassprefugio.wixsite.com/casp/a-caritas>>. Acesso em 01 jul. 2019.

CARITAS ARQUIDIOCESANA DE SÃO PAULO. **Comunicação – Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana São Paulo**. Material disponibilizado pela Assessoria de Comunicação do Centro de Referência para Refugiados em Oficina para Alunos e Pesquisadores. São Paulo: Caritas, 2018.

CARITAS ARQUIDIOCESANA DE SÃO PAULO. Dados disponibilizados pela Assessoria de Comunicação do Centro de Referência para Refugiados. 2019.

CARITAS EUROPA. **Common Home: migration and development**. Disponível em: <<https://www.caritas.eu/common-home-series/>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

CASTLES, Stephen. Entendendo a migração global: uma perspectiva desde a transformação social. **Revista Internacional de Mobilidade Humana – REHMU**. Brasília, Ano XVIII, nº 35, p.11-43, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/227/210>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

CASTLES, Stephen. **Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios**: dos trabalhadores convidados às migrações globais. Tradução: Frederico Ágoas. Lisboa: Fim de Século, 2005.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J.. The age of migration international population movements. In: **The modern world fourth edition**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

CASTRO, Mary Garcia. Migrações Internacionais e Direitos Humanos e o aporte do reconhecimento. In: **REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Ano XVI, n. 31, 2008. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/92/84>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Análise de Políticas Públicas**: o estudo do Estado em ação. Salvador: Eduneb, 2013.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CNPD. Comissão das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento. **Situação da População Mundial 2019**. Disponível em: <[https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/folder\\_swop2019.pdf](https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/folder_swop2019.pdf)>. Acesso em 20 jul. 2019.

CNPD. Commission on Population Development. **New trends in migration: demographic aspects**. Disponível em:

<[https://www.un.org/en/development/desa/population/pdf/commission/2013/documents/CPD46\\_Resolution\\_2013\\_1.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/pdf/commission/2013/documents/CPD46_Resolution_2013_1.pdf)>. Acesso em 01 jul. 2019.

CONARE. Comitê Nacional para os Refugiados. **Sistema de Refúgio Brasileiro**: balanço até abril de 2016. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/justicagovbr/sistema-de-refugio-brasileiro-balano-at-abril-de-2016>>. Acesso em 04 out. 2018.

COSTA, Marli da. A transversalidade das políticas públicas na perspectiva de gênero. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos sociais e Políticas Públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

COSTA, Marli M.M. da; SCHWINN, Simone A. Protagonismo político de migrantes e refugiados no Brasil: a experiência da Primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio-Comigrar. In: GORCZEWSKI, Clóvis (org.). **Direitos Humanos e Participação Política VI**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2015, v. 7, p. 123-147.

COSTA, Marli M. M. da ; SCHWINN, S. A. Qual o lugar das mulheres no mundo? O peso dos estereótipos de gênero sobre as mulheres migrantes e refugiadas. **Revista Nomos**, vol. 38, jul./dez. 2018. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/30859/95966>>. Acesso em 18 jun. 2019.

COSTA, Marli M. M. da ; SCHWINN, S. A. A discriminação múltipla sobre as mulheres migrantes. In: Margarita Rosa Gaviria Mejía. (Org.). **Migrações e Direitos Humanos**. 1ed.Lajeado: Univates, 2018, v. 1, p. 197-207.

COSTA, Marli M. M. da ; SCHWINN, S. A. O reconhecimento de refugiado em razão de orientação sexual ou identidade de gênero. **Barbarói**. N. 47, Edição Especial, 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/9570>>. Acesso em 18 nov. 2018.

COSTA, Marli M. M. da; SCHWINN, Simone A. A visão securitária das migrações internacionais e sua relação com as políticas de segurança uma análise a partir das políticas. In: XI Reunión de Antropología del Mercosur, 2015, Montevideo - Uruguai. **Anales de la XI Reunión de Antropología del Mercosur**. Montevideo - Uruguai, 2015. v. 1.

COSTA, Marli; BELLOSO MARTÍN, Núria. **Diálogos Jurídicos entre o Brasil e Espanha**: da exclusão social aos Direitos Sociais. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2008.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics. In: Katharine T. Bartlett y Rosanne Kennedy (eds.). **Feminist Legal Theory, Readings in Law and Gender, Boulder**. San Francisco/Oxford: Westview Press, 1991, pp. 57 – 80.

CRISSIUMA, Ricardo. Trocando o jovem pelo velho: Axel Honneth leitor de Hegel. **A teoria crítica de Axel Honneth: reconhecimento, liberdade e justiça**. São Paulo: saraiva, 2013. P. 55-81.

CYFER, Ingrid. Problema de reconhecimento: poder, vulnerabilidade e violência. In: Melo, Rúrion (coord.). **A teoria crítica de Axel Honneth: reconhecimento, liberdade e justiça**. São Paulo: saraiva, 2013. P. 235-254.

DAGNINO, Renato. A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política. **Revista Brasileira de Administração Política**. Vol. 6, n. 1, 2013. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15577/10695>>. Acesso em: 17 out. 2018.

DAGNINO, Renato. **Mais alguns elementos para o marco analítico-conceitual da Gestão Estratégica Pública**. Texto disponibilizado no Curso de Especialização Gestão Estratégica em Políticas Públicas oferecido no âmbito de uma cooperação entre o Grupo de Análise de Políticas de Inovação - Unicamp e a Fundação Perseu Abramo. Porto Alegre, 2016.

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula A.; COSTA, Greiner (org.). **Gestão Estratégica Pública**. São Paulo: Perseu Abramo, 2016.

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula A.; COSTA, Greiner (org.). **Gestão Estratégica Pública**. São Paulo: Perseu Abramo, 2016.

DAHL, Robert A. The concept of power. **Behavior Science**. Vol. 2, n. 3, 1957. P. 201-215.

DE PAULA, V. C. A., PRONER, Carol. Convergência e complementaridade entre as vertentes de proteção internacional dos direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**. Curitiba, Vol. 8, n. 8, 2008, pp. 22-55. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/dint/article/view/13626/10847>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

DERDERIAN, Katharine; SCHOCKAERT, Liesbeth. Respostas a fluxos migratórios mistos: uma perspectiva humanitária. **SUR- Revista Internacional de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v6n10/a06v6n10.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

DEUTSCHE WELLE. **Brasileiros estão entre os mais ajudados por programa de retorno voluntário**. 2014. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/brasileiros-est%C3%A3o-entre-os-mais-ajudados-por-programa-de-retorno-volunt%C3%A1rio/a-17424420>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

DEUTSCHE WELLE. **Juristas processam UE por mortes de migrantes**. Publicado em: 2019. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/juristas-processam-ue-por-mortes-de-migrantes/a-49036829>>. Acesso em 20 jun. 2019.

DEUTSCHE WELLE. **Juristas processam UE por mortes de migrantes.** Publicado em: jun. 2019. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/juristas-processam-ue-por-mortes-de-migrantes/a-49036829>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

DEYRA, Michel. **Direito Internacional Humanitário.** Portugal: Gabinete de Documentação e Direito Comparado Procuradoria Geral da República, 2001.

DINSTEIN, Yoram. **Guerra, agressão e legítima defesa.** São Paulo: Manole, 2004.

DUARTE, André. **O pensamento à sombra da ruptura: política e filosofia em Hannah Arendt.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

DURAND; Jorge; LUSSI, Carmem. **Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações.** Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

DYE, Thomas R.. **The policy analysis.** Alabama: The University of Alabama Press, 1992.

EDAL. European Database of Asylum Law. **Canada - Attorney General v Ward [1993] 2 S.C.R. 689; (1993) DLR (4th).** Disponível em: <<https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/canada-attorney-general-v-ward-1993-2-scr-689-1993-dlr-4th-1>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

ELHADJJI, Mohammed; DOMINGUES, Claudia. Mulheres, migrantes e militantes. A busca por uma voz própria. **Ambivalências.** V.6, N.11, p. 192 – 214, Jan-Jun/2018. DOI: 10.21665/2318-3888.v6n11p192-214.

EQUIPE DE BASE WARMIS. **Quem somos.** Disponível em: <<http://www.warmis.org/quem-somos.html>> Acesso em: 01 ago. 2019.

ETZIONI, Amitai. **A terceira via para uma boa sociedade.** Seguido dos manifestos comunitaristas: Plataforma Comunitária Responsiva. Manifesto pela Diversidade na Unidade. Traduzido por João Pedro Schmidt. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2019.

EUR-LEX. Access to European Uniao Law. **DIRECTIVA 2008/115/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 16 de Dezembro de 2008 relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.** 2008. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

FERNÁNDEZ-MALDONADO, Guillermo C. La protección internacional de refugiados en las Américas. **Apresentação.** Equador: ACNUR/OACDH, 2011.

FISCHEL DE ANDRADE, J.H. **Direito Internacional dos Refugiados – evolução histórica (1921-1952).** Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade.** Tradução: Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FRA. European Union Agency For Fundamental Rights. **Cost of exclusion from healthcare – The case of migrants in an irregular situation**. 2015. Disponível em: <<https://fra.europa.eu/en/publication/2015/cost-exclusion-healthcare-case-migrants-irregular-situation>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da Justiça na Era Pós Socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje**. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora UnB, 2001.

FRASER, Nancy. Políticas feministas na era do reconhecimento: uma abordagem bidimensional da justiça de gênero. In: BRUSCHINI, Cristina, UNBEHAUM, Sandra (orgs.). **Gênero, democracia e sociedade brasileira**. São Paulo: Ed.34, 2002, p. 59 – 78.

FRAZÃO, Samira M. Política (i)migratória brasileira e a construção de um perfil de imigrante desejado: lugar de memória e impasses. **Antíteses**. Vol. 10, n. 20, p. 1103-1128, jun./dez. 2017. DOI: 10.5433/1984-3356.2017v10n20p1103. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/view/30281>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

G1. **Cresce número de brasileiros que decidem viver no exterior; países oferecem oportunidades de emprego**. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2019/04/03/cresce-numero-de-brasileiros-que-decidem-viver-no-externo-paises-oferecem-oportunidades-de-emprego.ghtml>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

GENTILI, Alberico. **O direito da guerra**. Ijuí: Unijuí, 2004.

GEORGE, Pierre. **As migrações internacionais**. Lisboa: Dom Quixote, 1977.

GERALDO, Endrica. A “Lei de Cotas” de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. **Caderno AEL**. V. 15, n. 27, 2009. Disponível em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ael/article/view/2575/1985>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

Gibney, M. (2015) Refugees and Justice between States. **European Journal of Political Theory**, Vol. 14, No. 4, pp. 448–63.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Traduzido por Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GIDDENS, Anthony. **O mundo na era da globalização**. Traduzido por Saul Barata. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

Giddens, Anthony. **O mundo na era da globalização**. Traduzido por Saul Barata. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

GÓIS, Pedro *et al.* Segunda ou terceira vaga? As características da imigração brasileira recente em Portugal. In: PADILLA, Beatriz; XAVIER, Maria (org.). **Revista Migrações**. Número temático: Migrações entre Portugal e América Latina. N. 5. Lisboa: ACIDI, 2009, p. 111-133.

GOMARASCA, Paolo. Direito de excluir ou dever de acolher? A migração forçada como questão ética. **Revista REHMU**. Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana. Brasília: v. 25, n.50, ago. 2017, p. 11-24. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v25n50/1980-8585-remhu-25-50-011.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2019.

GONÇALVES, Ricardo J. O Direito em Axel Honneth: a Luta por Reconhecimento em desenvolvimento. **Revista Direito e Liberdade**. RDL-ESMARN, v. 19, n. 2, pp. 253-275, maio/ago. 2017. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-Dir-e-Liberd\\_v.19\\_n.02.09.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-e-Liberd_v.19_n.02.09.pdf)>. Acesso em: 06 dez. 2018.

GORCZEWSKI, Clóvis. **Direitos humanos: dos primórdios da humanidade ao Brasil de Hoje**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2005.

GORCZEWSKI, Clovis. **Direitos Humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

GRIMSON, Alejandro. *Doce equívocos sobre las migraciones*. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 233, p.34-43, maio 2011. Disponível em:<[http://nuso.org/media/articles/downloads/3773\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3773_1.pdf)>. Acesso em: 16 outubro 2018.

GUERRA, Maria P. dos S. L. Anarquistas, trabalhadores, estrangeiros: a construção do constitucionalismo brasileira Primeira República. **Dissertação de Mestrado**. Brasília: UNB, 2012.

GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Atlas: 2012.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Tradução: George Sperber; Paulo Astor Soethe; Milton Camargo Mota. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HALL, Stuart. A identidade cultural na pós modernidade. Traduzido por Tomaz Tadeu da Silva; Guacira Lopes Louro. 11 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HALL, Stuart. **Da Diáspora: identidades e mediações culturais**. Traduzido por Adelaide La Guardia Resende; Ana Carolina Escoslegui; Cláudia Álvares; Francisco Rüdiger e Sayonara Amaral. Belo Horizonte: UFMG/Brasília: Unesco, 2003.

HANDERSON, Joseph. Diaspora: sentidos sociais e mobilidades haitianas. **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, ano 21, n. 43, p. 51-78, jan./jun. 2015. DOI:<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832015000100003>.

HANDERSON, Joseph. Prólogo. In: MEJÍA, Margarita R. G. **Migrações e Direitos Humanos**: problemática socioambiental. Lajeado: Univates, 2018.

HANNOVER, Detlef H. Soziale und individuelle Moral. Eine Kritik an Axel Honneth. **Zeitschrift für philosophische Forschung**. Out. - Dez./ 1997, pp. 621-626. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/20483899>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

HARTWIG, Fátima B. A importância do papel da sociedade civil no acolhimento e integração de refugiados e solicitantes de refúgio. **Internet Latent Corpus Journal**. Vol. 8, n. 1, 2018. Disponível em: <<https://proa.ua.pt/index.php/ilcj/issue/view/235>>. Acesso em 10 jun. 2019.

HATHAWAY, James. **The law of Refugee Status**. Toronto: Butterworhts, 1991.

HAUG, Frigga. **Para uma teoria das relações de gênero**. Tradução de Rodrigo Rodrigues. Buenos Aires: Clacso, 2007. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/formacionvirtual/20100715081939/cap14.pdf>. Acesso em 20 set. 2018.

HELD David; MCGREW, Anthony. **Globalización/Antiglobalización**. Sobre la reconstrucción del orden mundial. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2003.

HELD, David et al. **Transformaciones globales**. Política, economía y cultura. México: Oxford University Press, 2002.

HELD, David. **La democracia y el orden global**. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1997.

HELD, David. **La democracia y el orden global**. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita. Barcelona: Paidós Ibérica, 1995.

HELD, David; et al. **Global Transformations: Politics, Economics and Culture**. Cambridge: Polity Press, 1999.

HESS, Sabine; KASPAREK, Bernd; KRON, Stefanie; RODATZ, Mathias; SCHWERTL, Maria; SONTOWSKI, Simon (Org.). **Der lange Sommer der Migration: Grenzregime III**. Berli/Hamburgo: AssoziationA, 2017.

HINRICHS, Beate. DEUTSCHE WELLE. **Opinião**: mulheres e crianças sofrem violência em abrigos de refugiados. Publicado em 11 out 2015. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt/opini%C3%A3o-mulheres-e-crian%C3%A7as-sofrem-viol%C3%Aancia-em-abrigos-de-refugiados/a-18775811>>. Acesso em 29 jul. 2018.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Tradução: Luiz Reppa; apresentação: Marcos Nobre. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

HONNETH, Axel. **Kampf um Anerkennung**: zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte. Frankfurt: Suhrkamp, 1992.

HONNETH, Axel. **Kritik der Macht**: Reflexionsstufen einer kritischen Gesellschaftstheorie. Frankfurt: Suhrkamp, 1989.

HONNETH, Axel. Observações sobre a reificação. **Civitas**. Vol. 8, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4322>>. Acesso em 01 nov. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2008.1.4322>.

Honneth, Axel. **Das ich im Wir**: Studien zur Anerkennungstheorie. Berlin: Suhrkamp, 2010.

HONNETH, Axel. **O direito da liberdade**. Tradução: Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

HONNETH, Axel. **Reconhecimento e Justiça**. Entrevista de Axel Honneth. <<https://www.youtube.com/watch?v=2QCeT1h9Yno>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

HONNETH, Axel. **Anerkennung**: eine europäische Ideengeschichte. Berlin: Suhrkamp, 2018.

HONNETH, Axel. **Reificação**: um estudo de teoria do reconhecimento. Tradução de Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

HOOKS, Bell. **O feminismo é para todos mundo**: políticas arrebatadoras. Tradução Ana Luiza Libânio. 3 ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2019.

HORTA, Ana P. B.; MIRANDA, Joana. (orgs.). **Migrações e Género. Espaços, Poderes e Identidades**. Lisboa: Mundos Sociais, 2014.

HUMAM RIGHTS WATCH. **Relatório Mundial 2018**. União Europeia: eventos 2017. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2018/country-chapters/313468>>. Acesso em 20 jun. 2019.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro, 2000. Apêndice: Estatísticas de 500 anos de povoamento. Disponível em:<<https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/imigracao-por-nacionalidade-1884-1933.html>>. Acesso em 01 jun. 2019.

ILO. International Labour Organization. **Labour Migration Highlights nº 3**. Disponível em: <[http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS\\_384860/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_384860/lang--en/index.htm)>. Acesso em 01 jul. 2019.

IOM. International Organization for Migration. **Global Migration Indicators 2018**. Disponível em: <[https://publications.iom.int/system/files/pdf/global\\_migration\\_indicators\\_2018.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2019.

IOM. International Organization for Migration. **World Migration Report 2017**.

Disponível em:

[https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5\\_world\\_migration\\_report\\_2018\\_en.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf). Acesso em: 27 jun. 2019.

IOTTI, Luiza H. A política imigratória brasileira e sua legislação – 1822- 1914. **X Encontro Estadual de História**. O Brasil no Sul: Cruzando fronteiras entre o regional e o nacional. 2010. Disponível em:< [http://www.eeh2010.anpuh-rs.org.br/resources/anais/9/1273883716\\_ARQUIVO\\_OBRASILEAIMIGRACAO.pdf](http://www.eeh2010.anpuh-rs.org.br/resources/anais/9/1273883716_ARQUIVO_OBRASILEAIMIGRACAO.pdf)>. Acesso em: 01 jul. 2019.

JARDIM, Denise F. **Imigrantes ou refugiados**: tecnologias de controle e as fronteiras. Jundiaí: Paco Editorial, 2014.

JASPERS, Karl. **Epígrafe**. In: ARENDT, Hannah. Origens do Totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

JUBILUT, Líliliana Lyra. **Aula proferida no IV Curso de Direito Internacional dos Refugiados para Professores Universitários**. Universidade Federal de Roraima, em 12 de junho de 2019.

JUBILUT, Líliliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Líliliana; APOLINÁRIO, Sílivia M. O.S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**. São Paulo: jun. 2010, p. 275-294.

JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. **Os desafios da globalização**: Modernidade, Cidadania e Direitos Humanos. Traduzido por Clóvis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

KENNADY, Marian. **Gender-Related Persecution and the Adjudication of Asylum Claims: Is a Sixth Category Needed?** Florida Journal of International Law, vol. 12, 1998, pp. 317-340.

KHOR, Martin. **Globalization and the South**: Some Critical Issues. UNCTAD Discussion Papers no.147, United Nations Conference on Trade and Development. Genebra, 2000. Disponível em: <[https://unctad.org/en/Docs/dp\\_147.en.pdf](https://unctad.org/en/Docs/dp_147.en.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

KRZESLO, Estelle. Migrations et parcours d'exil: les femmes s'imposent. In: **REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Ano XV, n. 29, 2007. REHMU. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/61/53>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

LAFER, Celso. **Hannah Arendt**: pensamento, persuasão e poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Manual de Metodologia da Pesquisa para o Direito**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

LISBOA, Teresa Kleba. Gênero e Migrações: trajetórias globais, trajetórias locais de trabalhadoras domésticas. In: **REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Ano XIV, n. 26 e 27 – 2006. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu>>. Acesso em 29 out. 2018.

LISBOA, Teresa Kleba. Gênero e Migrações: trajetórias globais, trajetórias locais de trabalhadoras domésticas. In: **REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Ano XIV, n. 26 e 27 – 2006. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu>>. Acesso em 29 out. 2018.

LOUIDOR, Woody E. **Introducción a los estudios migratorios**: migraciones y derechos humanos en la era de la globalización. Bogotá : Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2017.

MAIHOFER, Andrea. O gênero como construção social – uma consideração intermediária. **Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, vol. 07, n. 15, 2016, p. 874-888.

MALGESINI, Graciela. Revisión crítica del enfoque neoclásico. In: Graciela Malgesini (org.). **Cruzando fronteras: migraciones en el sistema mundial**. Barcelona: Fundación Hogar Del Empleado, 1998.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991. Disponível em: <[https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Entrevista\\_na\\_pesquisa\\_social.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Entrevista_na_pesquisa_social.pdf)>. Acesso em 12 nov. 2016.

MARINUCCI, Roberto. A dimensão religiosa. CSEM. Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios. **Mulher Migrante**: agente de resistência e transformação. Brasília: CSEM, 2014, p. 25-27.

MARINUCCI, Roberto. Feminization of Migration? **REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Ano XV, n. 29, 2007. REHMU. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/55/47>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

MARINUCCI, Roberto. Editorial. **REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Vol. 24, n. 48, p. 7-10, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v24n48/1980-8585-REMHU-24-48-007.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2019.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. Migrações internacionais: em busca da cidadania universal. **Sociedade em Debate**. Vol. 11, n. 1, 2005, p. 13-37. Disponível em: <<http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/444/398>>. Acesso em 01 jul. 2019.

MARQUES, José C.L. **Os portugueses na Suíça**: migrantes europeus. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008.

MASSEY, Douglas S. *et al.* Theories of International Migration: A Review and Appraisal. In: A. L. Ed. by MESSINA, **The Migration Reader Exploring Politics and Policies**. London: Lynne Rienner, 2006.

MASSEY, Douglas S. *et al.* **Worlds in motion**: understanding international migration at the end of the millennium. New York: Oxford, 1998.

MASSEY, Douglas S. *et al.* Theories of International Migration: A Review and Appraisal. **Population and Development Review**, Vol. 19, n. 3, 431-66, 1993.

MATTEOS, Natalia. R.. **Una Invitación a La Sociología de Las Migraciones**. Barcelona: Bellaterra, 2004.

MATTOS, Pedro L. C. L. de. A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise. **RAP. Revista de Administração Pública**. V. 39, n. 4 (2005), p. 823-847. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6789/5371>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

MCADAM, Jane (org.). **Forced Migration, Human Rights and Security**. Portland: Hart Publishing, 2008.

MEDICO INTERNATIONAL. **Warum Menschen Fliehen**. Ursachen von Flucht und Migration – Ein Thema für Bildung und Gesellschaft. Frankfurt: GEW, 2016.

MELO, Rúrion. Dimensões políticas do reconhecimento e seus limites. **Dissonância**. Vol. 2, Número Especial Amy Allen, junho 2018. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/331440496\\_Dimensoes\\_politicas\\_do\\_reconhecimento\\_e\\_seus\\_limites](https://www.researchgate.net/publication/331440496_Dimensoes_politicas_do_reconhecimento_e_seus_limites)>. Acesso em 01 jul. 2018.

MENDES, Natália. R. Islã e direitos humanos: uma questão de (in)compatibilidade? **DHNET**. 2008. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/ligaarabe/mendes\\_islam\\_%20e\\_direitos\\_humanos.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/ligaarabe/mendes_islam_%20e_direitos_humanos.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2018.

MIGRAMUNDO. **Reflexão sobre desafios do refúgio no Brasil marca lançamento de relatório do Adus**. Publicado em jun. 2016. Disponível em: <<https://migramundo.com/reflexao-sobre-desafios-do-refugio-no-brasil-marca-lancamento-de-relatorio-do-adus/>>. Acesso em 10 nov. 2018.

MIGRAMUNDO. **Paulo Illes: nem esquerda e nem direita levam a sério questões migratórias no Brasil**. 2019. Disponível em: <<https://migramundo.com/paulo-illes-nem-esquerda-e-nem-direita-levam-a-serio-questoes-migratorias-no-brasil/>>. Acesso em 13 ago. 2019.

MIGUEL JUAN, Carmem. **Una mirada feminista al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional de las personas refugiadas**. Tese de Doutorado. Universidad de Valencia. 2014.

MILESI, Rosita; MARINUCCI, Roberto. Mulheres migrantes e refugiadas a serviço do desenvolvimento humano dos outros. In: **Refúgio, migrações e**

**cidadania.** Caderno de Debates 10, dezembro de 2015, vol. 10, n. 10. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2015.

MIRANDA, Joana; HORTA, Ana P. B. (orgs). **Migrações e gênero: espaços, poderes e identidades.** Mundos Sociais: Lisboa, 2014.

MORAES, Ana L. Z. de. A formação da política imigratória brasileira: da colonização ao Estado Novo. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS.** Volume Especial. Comemorativo ao Lançamento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello. 2014. P. 143-163.

MORALES, Ofelia W. La migración de las mujeres: un proyecto individual o familiar? **REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana.** Ano XV, n. 29, 2007. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/56/48>>. Acesso em 29 jul. 2018.

MORENO, Montserrat. **Como se ensina a ser menina: o sexismo na escola.** Tradução: Ana Venite Fuzatto. São Paulo: Moderna; Campinas: Editora Unicamp, 1999.

MOREIRA, Júlia B. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REHMU – Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** Brasília: Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul/dez. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a06.pdf>>. Acesso em 12 dez. 2018.

MUÑOZ JUMILLA, Alma Rosa. Efectos de la globalización en las migraciones internacionales. **Papeles de POBLACIÓN.** No. 33. CIEAP/UAEM.

MURILLO, Juan Carlos. **A proteção internacional dos refugiados na América Latina e o tratamento dos fluxos migratórios mistos.** Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 3, n. 3. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2008.

MURTEIRA, Mário. **Economia Mundial: a Emergência duma Nova Ordem Global.** Lisboa: Difusão Cultural, 1997.

MUSALO, Karen. La Convención de 1951 sobre el Estatuto de la Persona Refugiada y la protección de las mujeres frente a las violaciones de sus derechos fundamentales. **Revista de Derecho Migratorio y Extranjería.** Vol. 8, 2005, pp. 9-22.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Violência sexual em conflito.** 2019. Disponível em: <[https://nacoesunidas.org/?post\\_type=post&s=%22Viol%C3%Aancia+Sexual+em+Conflito%22](https://nacoesunidas.org/?post_type=post&s=%22Viol%C3%Aancia+Sexual+em+Conflito%22)>. Acesso em 01 jul. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer . **Erradicación de la mutilación genital femenina: Informe del Secretario General,** 19 Noviembre 2007, E/CN.6/2008/3. Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/docid/478cab212.html>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.**

Entrada em vigor em 1 de julho de 2003. Disponível em: <<  
<http://www.oas.org/dil/port/1990%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Protec%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Direitos%20de%20Todos%20os%20Trabalhadores%20Migrantes%20e%20suas%20Fam%C3%ADlias,%20a%20resolu%C3%A7%C3%A3o%2045-158%20de%2018%20de%20dezembro%20de%201990.pdf>>> Acesso em: 06 out. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. Informe Secretário Geral. **Violencia sexual relacionada con los conflictos.** 14mar. 2013. Disponível em:

<<https://www.refworld.org/es/docid/5167bd814.html>>. Acesso em 22 jul. 2019.

NIDA- RÜMELIN, Julian. **Über Grenzen denken.** Eine Ethik der Migration. Hamburg: Körber-Stiftung, 2017.

NOBRE, Marcos. Apresentação Luta por Reconhecimento: Axel Honneth e a Teoria Crítica. In: HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento:** a gramática moral dos conflitos sociais. Traduzido por Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2009.

NOLASCO, Carlos. **Migrações internacionais:** conceitos, tipologias e teorias. Coimbra: Oficina CES, 2016.

OIM. Organização Internacional para as Migrações. **Visões do contexto migratório no Brasil.** Brasília: Organização Internacional para as Migrações/Agência das Nações Unidas para as Migrações/Ministério da Justiça, 2017.

OIM. Organización Internacional para las Migraciones; MINISTERIO del Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. **Las mujeres migrantes y la violencia de género:** aportes para la reflexión y la intervención. Buenos Aires: VCR Impresores S.A., 2014.

OLIVA, Thiago Dias. Direito de refúgio das minorias sexuais. In: JUBILUT, Liliana Lira. **Direito à diferença.** São Paulo: Saraiva, 2013, p. 479-503.

ONU MULHERES. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher – CEDAW 1979.** Disponível em:

<[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao\\_cedaw.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf)>. Acesso em 12 nov. 2018.

OPPENHEIM, Lassa F. L. **International Law.** 7 ed. Londres: Longmans, 1952.

ORTEGA, Ana. *La migración de mujeres hondureñas y la crisis de los cuidados.* In: **Revista Nueva Sociedad.** N. 256, marzo-abril 2015. Disponível em: <<http://www.nuso.org>>. Acesso em 29 out. 2018.

PALACIOS, Juan M. S. USA: Der militärisch-industrielle Komplex der Migration. In: HEIMESHOF, Lisa-Marie *et al* (Hg.). **Grenzregime II. Migration,**

**Kontrolle, Wissen, Transnationale Perspektiven.** Berlin/Hamburg: Assoziation A, 2014.

PAREDES, Eduardo. **Estatuto dos Refugiados.** Lei 9.474/1997. Salvador: JusPodivm, 2018.

PARR. Programa de Apoio para Recolocação dos Refugiados. **Refugiados no Brasil.** Disponível em: <<https://www.refugiadosnobrasil.org/>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

PATARRA, Neide L. International Migrations: theories, policies and social movements. **Estudos Avançados.** V. 20, n. 57, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/en\\_a02v2057.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/en_a02v2057.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2019.

PATRICK, Erin. **Gender –Related persecution and international protection.** Washington: Migration Policy Institute, 2004. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/gender-related-persecution-and-international-protection>>. Acesso em 21 jun. 2019.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos Humanos e Hospitalidade: a proteção internacional para apátridas e refugiados.** São Paulo: Atlas, 2014.

PETROZZIELLO, Allison J. **Género en marcha: trabajando el nexo migración – desarrollo desde una perspectiva de género.** República Dominicana: Onu Mujeres, 2013.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PISCITELLI, A. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. **Sociedade e Cultura.** V. 11, n. 2, 2008. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/5247/4295>>. Acesso em 30 ago. 2018.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Estrategia de Igualdad de Género del PNUD 2014-2017 – el futuro que queremos: derechos y empoderamiento.** 2014. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/womens-empowerment/gender-equality-strategy-2014-2017/>>. Acesso em: 22 set. 2018.

PORTELA, Paulo H. G. **Direito Internacional Público e Privado.** 11 ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

PORTES, Alejandro. **Migrações Internacionais.** Origens, tipos e modelos de incorporação. Oeiras: Celta, 1999.

PORTES, Alejandro; BORÖCZ, József. Migración Contemporánea. Perspectivas sobre sus modalidades de incorporación. In: MALGESINI, Graciela (org.). **Cruzando fronteras. Migraciones em el sistema mundial.** Barcelona: Fundación Hogar del Empleado, 1998.

PORTES, Alejandro; DE WIND, Josh. A Cross-Atlantic Dialogue: the progress of research and theory in the study of international migration. **IMR - International Migration Review**. Vol. 38, n. 3, 2004, p. 838-851. Disponível em: <[https://www.jstor.org/stable/27645418?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/27645418?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 05 dez. 2018.

RANCIÈRE, Jacques; HONETH, Axel. **Recognition or disagreement** : a critical encounter on the politics of freedom, equality, and identity / Axel Honneth and Jacques Rancière. Columbia University Press, 2016.

RANDALL, Melanie. **Refugee Law and State Accountability for Violence against Women**: A comparative Analysis of Legal Approaches to Recognizing Asylum Claims Based on Gender Persecution. Harvard Women's Law Journal, vol.25, 2002, pp. 281-318.

REHMU. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana. **Editorial**. Ano XVII, n. 32, 2009. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/141/133>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

REHMU. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana. **Editorial**. Ano XVIII, n. 35, p. 7-9, 2010. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/226/209>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

REVISTA SOCIOLOGIAS. **Dossiê Axel Honneth**: Axel Honneth e a Teoria do Reconhecimento. V. 15, n. 33, mai/ago. 2013. Porto Alegre: UFRGS, 2013.

RIBEIRO, Jullyane C. Articulações de gênero, práticas de controle migratório e produção da vítima humanitária na gestão do refúgio. **Cadernos OBMigra**. V. 2, N. 2, 2016. Disponível em: <[http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra\\_periplos/article/view/21248/18256](http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/21248/18256)>. Acesso em: 22 set. 2018.

RIOS, R; SILVA, R. da. Discriminação múltipla e discriminação interseccional: aportes do feminismo negro e do direito da antidiscriminação. **Revista Brasileira de Ciência Política**. N. 16, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/15302>>. Acesso em: 30 set. 2018.

RODRIGUES, Maria M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RODRIGUEZ, Olga. Ya las pararemos los pies... **El Diálogo**: edição eletrônica de 10 de junho de 2014. Disponível em: <<[http://www.eldiario.es/zonacritica/pararemos-pies\\_6\\_269533069.html](http://www.eldiario.es/zonacritica/pararemos-pies_6_269533069.html)>>. Acesso em: 03 out. 2018.

ROSAS, Carolina. **Implicaciones mutuas entre el género y la migración**: mujeres y varones peruanos arribados a Buenos Aires entre 1990 y 2003. Buenos Aires: Eudeba, 2015.

SAAVEDRA, Giovani A.; SOBOTTKA, Emil A. Introdução à Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth. **Civitas**. Porto Alegre, vol. 8, n. 1, p. 9-18, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4319/6864>> Acesso em: 08 nov. 2018.

SAFFIOTI, Heleieth I.B. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

SAFFIOTI, Heleieth I.B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SALIBA, Aziz T. (org.). **Legislação de Direito Internacional**. 13 ed. São Paulo: Rideel, 2018.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. Derecho de asilo y Persecución relacionada con el sexo. In: Teresa Freixes (coord.): **Mujer y Constitución**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2000. pp. 561-593.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. **El Derecho de asilo en la Constitución Española**. Valladolid: Lex nova, 2011.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 9 ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SARLET, Ingo W. **A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SASSEN, Saskia. Três migrações emergentes: uma mudança histórica. In: **SUR- Revista Internacional de Direitos Humanos**. Dossiê SUR sobre Migração e Direitos Humanos. Edição 23, jul. 2016. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2016. Disponível em: <<http://sur.conectas.org/as-novas-migracoes/>>. Acesso em: 18 out. 2018, p. 29-42.

SASSEN, Saskia. Women's Burden: Counter-geographies of Globalization and the Feminization of Survival. **Journal of International Affairs**. Vol. 53 (2). 2000, p. 503-524.

SASSEN, Saskia . **Los espectros de la globalización**. Buenos Aires: Fondo de e Cultura Económica, 2004.

SCHMIDT, João P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J.R.; LEAL, R. G.. (org.) **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2307-2333.

SCHMIDT, João P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul: vol. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index>>. Acesso em 01 jul. 2019. DOI: 10.17058/rdunisc.v3i56.12688.

SCHOUTEN, Maria J. **Uma sociologia do gênero**. Portugal: Húmus, 2011.

SCHWINN, Simone A.; MORSCH, Dionathan. Migração e Trabalho: a vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes indocumentados frente aos Estados nacionais. **Políticas públicas e demandas sociais: Diálogos Contemporâneos**. Marli Marlene Moraes da Costa, Mônica Clarissa Hennig Leal (org.). Porto Alegre : Imprensa Livre, 2016.

SCHULZ, Rosângela. As contribuições da Teoria do Reconhecimento no entendimento das lutas sociais de mulheres em condições de extrema pobreza. **Mediações- Revista de Ciências Sociais**. Londrina: v. 15, n. 2, p. 184-201, 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/8207/7163>>. Acesso em 18 jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/2176-6665.2010v15n2p184>.

SEYFERTH, Giralda. A assimilação dos imigrantes como questão nacional. **Mana**. Vol. 3, n. 1, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93131997000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93131997000100004)>. Acesso em: 12 mai. 2019.

SEYFERTH, Giralda. A noção de raça no Brasil: ambiguidades e preceitos classificatórios. In: ZANINI, Maria C.C. (Org.). **Por que raça?** Santa Maria: Editora da UFSM, 2007, p. 101-129.

SEYFERTH, Giralda. A política de colonização, os imigrantes e o nacionalismo (1845-1914). In: RADÜNZ, Roberto; HERÉDIA, Vania B. M. (orgs.). **Imigração e Sociedade**. Fontes e acervos da imigração italiana no Brasil. Caxias do Sul: Educs, 2015.

SEYFERTH, Giralda. Colonização e imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**. São Paulo: n. 53, p. 117-149, março/maio 2002. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/33192/35930>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

SIGONA, Nando. **Seeing double?** How the EU miscounts migrants arriving at its borders. Disponível em: <<http://theconversation.com/seeing-double-how-the-eu-miscounts-migrants-arriving-at-its-borders-49242>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

SIKORA, Mafalda A. As Políticas de Imigração no Brasil nos Séculos XIX e XX e o Desenvolvimento de Territórios: estudo de caso da Colônia Dom Pedro II – Campo Largo – Paraná. 2014. 212p. **Dissertação (Mestrado em Tecnologia)** – Programa de Pós Graduação em Tecnologia, Universidade Federal Tecnológica do Paraná, Curitiba, 2014.

SILVA, Thaís F. da. Precariedade laboral, raça e gênero: imigrantes brasileiras e o mercado de trabalho português. **Revista de Psicologia**. Fortaleza, V. 4, n. 2, p. 87-102, jul/dez. 2013.

SIMIM, Thiago Aguiar. A Justiça das Instituições sociais: uma crítica da reconstrução normativa de O Direito da liberdade de Axel Honneth. **Civitas**.

Porto Alegre, v. 15, n. 4, p. 648-663, dez. 2015. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/20526/14113>>. Acesso em: Acesso em 09 de jul. 2019.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Jessé. **Subcidadania Brasileira**. Para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: Leya, 2018.

STEVENS, Mattie. **Recognizing Gender-Specific Persecution**: A Proposal to Add Gender as a Sixth Refugee Category. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, vol. 3, 1993, pp. 179-219.

STIGLITZ, Joseph E. **Globalização: a Grande Desilusão**. Lisboa: Terramar, 2004.

STUDART, Heloneida. **Mulher objeto de cama e mesa**. 17ª edição. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

THE DIVERSITY WITHIN UNITY PLATFORM. 2001. Disponível em: <<https://communitariannetwork.org/diversity-within-unity>>. Acesso em 10 nov. 2018.

TIBURI, Márcia. **Feminismo em comum: para todas, todes e todos**. 4 ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.

TRIANDAFYLLIDOU, Anna. **Media Converage on Migration: promoting a balance reporting**. In: IOM. International Organization for Migration. Migration Research Leaders' Syndicate. Ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration. Disponível em: <[https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration\\_research\\_leaders\\_syndicate.pdf#page=183](https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf#page=183)>. Acesso em 01 jul. 2019.

UN WOMEN. **Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights**. Publicado em 2015. <Disponível em: <http://progress.unwomen.org/en/2015/>>. Acesso em 20 set. 2018.

UNFPA. Fondo de Población de las Naciones Unidas. **Cinco motivos por los que la migración es una cuestión feminista**. 2018. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/es/news/migraci%C3%B3n-feminista>>. Acesso em 01 jul. 2019.

UNFPA. Fondo de Población de las Naciones Unidas. **Estándares mínimos para la prevención y respuesta a la violencia de género en situaciones de emergencia**. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/es/featured-publication/est%C3%A1ndares-m%C3%ADnimos-prevencion-y-respuesta>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

UNFPA. Fondo de Población de las Naciones Unidas. **Planificación familiar**. 2018. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/es/planificaci%C3%B3n-familiar>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

UNFPA. United Nations Population Found. **Marrying to Young**. End Child Marriage. 2012. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/end-child-marriage>>. Acesso em 01 jul. 2019.

UNFPA. United Nations Population Found. **Solar lanterns light perilous path to shared toilets in Myanmar refugee camps**. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/news/solar-lanterns-light-perilous-path-shared-toilets-myanmar-refugee-camps>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

UNFPA. United Nations Population Found. **State of World Population 2019**. Disponível em: <[https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA\\_PUB\\_2019\\_EN\\_State\\_of\\_World\\_Population.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_PUB_2019_EN_State_of_World_Population.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

UNFPA. United Nations Population Found. **UNFPA Annual Report 2006**. Publicado em 2007. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/publications/unfpa-annual-report-2006>>. Acesso em 10 jul. 2019.

UNGARO, Gustavo Gonçalves. **Responsabilidade do Estado e Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012.

UNHCR. The UN Refugee Agency. **Global Trends: Forced Displacement in 2015**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>>. Acesso em 18 out. 2018.

UNHCR. The UN Refugee Agency. **Global Trends: Forced Displacement in 2018**. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>>. Acesso em 20 jun. 2019.

UNHCR. The UN Refugee Agency. **Inicial Assessment Report: Protection, Risks and Responses for Women and Girls in the European Refugee Crisis**. 2015. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/operations/569f8f419/initial-assessment-report-protection-risks-women-girls-european-refugee.html>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

UNHCR. UN Refugee Agency. **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. 2002. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9738.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

UNHCR. UN Refugee Agency. **Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis**. 2015. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/operations/569f8f419/initial->

assessment-report-protection-risks-women-girls-european-refugee.html>. Acesso em 01 jul. 2019.

UNHCR/ACNUR. La agencia de la ONU para los Refugiados. **“La violencia de género nunca recibió suficiente atención.”** Publicado em dez. 2018. Disponível em: <<https://www.acnur.org/noticias/stories/2018/12/5c06a53b4/la-violencia-de-genero-nunca-recibio-suficiente-atencion.html>>. Acesso em 12 jan. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Frontex**. *European Border and Coast Guard Agency*. Disponível em: <<http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin>>. Acesso em 15 out. 2018.

UNITED NATIONS. **International Migration Report 2017**. New York, 2017. Disponível em: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017\\_Highlights.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf). Acesso em: 27 jun. 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Secretariat. Strengthening of the United Nations: an agenda for further change. New York, 9 set. 2002. **Report of the Secretary-General, A/57/387**. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan005675.pdf>> Acesso em 06 out. 2018.

UNITED NATIONS. Consejo Económico y Social (ECOSOC). **Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y los programas del sistema de las Naciones Unidas El Consejo Económico y Social**. 6 Septiembre 2012, E/RES/2012/24. Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/docid/51f8e5494.html>>. Acesso em: 22 jul 2019.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Cadernos de Filosofia alemã: crítica e modernidade**. Universidade de São Paulo: USP/SIBI Portal de Revistas, 1999/2016.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. **Global Report on trafficking in persons 2018**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

UN WOMEN. **Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights**. 2015. Disponível em: <<http://progress.unwomen.org/en/2015/>>. Acesso em 20 out. 2018.

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri. O direito de nacionalidade no ordenamento jurídico brasileiro e comparado. **Revista Jus Navigandi**. ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 56, 1 abr. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2866>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

VENTURA, Deisy. A nova lei migratória no Brasil: o processo de elaboração do novo marco legal sobre migrações no país e sua relação com o refúgio. **Informação oral**. Palestra proferida no V Seminário Nacional da Cátedra

Sérgio Vieira de Mello, no dia 11 de setembro de 2014. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Qual a política migratória do Brasil? **Le Monde Diplomatique Brasil**. Edição eletrônica n. 56, mar. 2012. Disponível em: < <https://diplomatie.org.br/qual-a-politica-migratoria-do-brasil/>>. Acesso em: 06 out. 2018.

VIDAS REFUGIADAS. **As mulheres**. Disponível em: <<http://vidasrefugiadas.com.br/as-mulheres/>>. Acesso em 25 ago. 2016.

VIDAS REFUGIADAS. **As mulheres**. Disponível em: <<http://vidasrefugiadas.com.br/as-mulheres/>>. Acesso em 25 ago. 2018.

VIEIRA POSADA, Edgar. **La globalización en un mundo en transformación**. Bogotá: CESA, 2012.

VIEIRA, Gustavo O. **Inovações em Direito Internacional**: um estudo de caso a partir do Tratado de Ottawa. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

VITÓRIA, Paulo. R. A colonização das utopias e outras consequências da assimilação acrítica dos principais discursos ocidentais sobre democracia e direitos humanos. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, vol. 23, n. 2, ma/ago. 2018. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1298/550>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

WALZER, Michael. **Esferas da Justiça**: uma defesa do pluralismo e da igualdade. Tradução: Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WATERS, Malcom. **Globalização**. Oeiras: Celta, 1999.

WEBER, Max. **Wirtschaft und Gesellschaft**: Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1972.

WINCKLER, Silvana. A condição jurídica atual dos imigrantes no cenário internacional à luz do pensamento da Hannah Arendt. In: AGUIAR, Odílio Alves (et al). **Origens do Totalitarismo 50 anos depois**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fortaleza: Secretaria de Cultura de Desporto, 2001.

MORAES, A. L. Z. . A formação da política imigratória brasileira: da colonização ao Estado Novo. **REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UFRGS** , v. Especial, p. 143, 2014.

ZAGO, Ana L. **Crimigração**: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. São Paulo: IBCCRIM, 2016.

ZAMBAM, Neuro; BOFF, Salete Oro; LIPPSTEIN, Daniela. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: orientações básicas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

ZAMBERLAM, Jurandir; BOCCHI, Lauro; CORSO, Giovani; CIMADON, João M.; GRIEBLER, Caty. **Migrações no Rio Grande do Sul**: algumas respostas aos desafios da mobilidade humana (1945/2015). Porto Alegre: Solidus, 2016.

ZAMBERLAM, Jurandir; BOCCHI, Lauro; CORSO, Giovani; CIMADON, João M. **Os novos rostos da imigração no Brasil**: haitianos no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Solidus, 2014.

ZAMBERLAM, Jurandir; urandir; BOCCHI, Lauro; CORSO, Giovani; CIMADON, João M. **Imigrante**: a fronteira da documentação e o difícil acesso às políticas públicas em Porto Alegre. Porto Alegre: Solidus, 2013.

ZAREMBERG, Gisela. **El género em las políticas públicas públicas: redes, reglas y recursos**. México: FLACSO, 2013.

ZOLBERG, A. R. **A Nation by Design** – Immigration Policy in the Fashioning of America. New York: Russell Sage Foundantion, 2006.

## ANEXOS

### ANEXO A – Parecer de Aprovação no Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/UNISC



#### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

##### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** FEMINIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E LUTA PELO RECONHECIMENTO COMO GARANTIA DE IGUALDADE DE GÊNERO E DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES REFUGIADAS NO BRASIL: UM ESTUDO A PARTIR DA TEORIA DO RECONHECIMENTO DE AXEL HONNETH

**Pesquisador:** SIMONE ANDREA SCHWINN

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 04338118.3.0000.5343

**Instituição Proponente:** Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

##### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 3.078.409

##### Apresentação do Projeto:

Trata-se de um Projeto de Tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Strictu Sensu – Doutorado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de doutor, Linha de Pesquisa: Diversidade e Políticas Públicas. O projeto é orientado pela Profa. Pós Dra. Marli M. M. da Costa.

##### Objetivo da Pesquisa:

Presentes, claros e exequíveis. Quais sejam:

**Objetivo Primário:** O objetivo central da pesquisa é a proposição da adequação da política migratória do Brasil, a partir da teoria do reconhecimento, para garantia da igualdade de gênero das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, promovendo seus direitos humanos.

**Objetivos Secundários:**

- Analisar o fenômeno migratório internacional, suas categorias e interfaces;- Analisar o processo da feminização das migrações e os desafios aos direitos humanos das mulheres migrantes;
- Avaliar a possibilidade da garantia de igualdade de gênero das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio a partir da teoria do reconhecimento;- Analisar a política migratória para refugiados e

**Endereço:** Av. Independência, nº 2293 -Bloco 6, sala 603  
**Bairro:** Universitario **CEP:** 96.815-900  
**UF:** RS **Município:** SANTA CRUZ DO SUL  
**Telefone:** (51)3717-7680 **E-mail:** cep@unisc.br



Continuação do Parecer: 3.078.409

solicitantes de refúgio no Brasil, realizando pesquisa

junto ao órgão governamental responsável pela execução dessa política no país, além de instituições da não governamentais e intergovernamentais;

- Apresentar proposições para a inserção do recorte de gênero na política pública migratórias, para o reconhecimento das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio como garantia da igualdade de gênero enquanto pressuposto para efetivação de seus direitos humanos nos país.

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Presentes e claros. São eles:

Riscos:

Os riscos da presente pesquisa se concentram no fato de que pode haver desconforto por parte dos entrevistados em responder a determinadas perguntas que possam ser entendidas como um questionamento ao seu trabalho e atuação, bem como, possam transparecer qualquer insatisfação ou julgamento em relação à entidade a qual estes profissionais estão subordinados. Neste caso o risco para o pesquisador é não conseguir informações completas e detalhadas sobre a atuação dos entrevistados.

Benefícios:

Os benefícios da pesquisa podem ser identificados tanto para o pesquisador, que terá oportunidade de produção de resultados satisfatórios à pesquisa, ou seja, conseguirá atender aos objetivos propostos, bem como às entidades participantes, que articiparão da construção dos resultados da pesquisa e poderão acessá-los, sendo que poderão servir de suporte para a identificação de possíveis fragilidades da política pública.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

O método de procedimento utilizados será o analítico, método que busca a construção e o aprofundamento de análises, trazendo ao trabalho argumentações críticas e criativas, ante a hipótese apresentada no trabalho (LEAL, 2007, p. 96). O trabalho é de natureza bibliográfica fundamentado na literatura específica da área em estudo, para que se possa responder ao problema central da pesquisa a partir do estudo das particularidades das migrações e de seu processo de feminização; documental, através da análise de jurisprudência e documentos legais atinentes ao tema pesquisado e empírica, através de pesquisa de campo, baseada e entrevistas e observação, que nortearão a conclusão final da pesquisa.

A pesquisa será construída através do acesso em fontes secundárias, tais como livros, revistas, teses, jornais e páginas na internet, específicas sobre o tema alvo da pesquisa, além de artigos

**Endereço:** Av. Independência, nº 2293 -Bloco 6, sala 603  
**Bairro:** Universitario **CEP:** 96.815-900  
**UF:** RS **Município:** SANTA CRUZ DO SUL  
**Telefone:** (51)3717-7680 **E-mail:** cep@unisc.br



Continuação do Parecer: 3.078.409

publicados em jornais e revistas, tendo em vista a grande cobertura da mídia sobre os eventos migratórios. Estas fontes importam para fundamentação do trabalho e a construção de diferentes olhares sobre o tema pesquisado, além de orientar a análise de alguns casos jurisprudenciais que farão parte do estudo, como decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte

Europeia de Direitos Humanos. Estas fontes darão suporte ao trabalho e as suas possíveis conclusões. Para a pesquisa de campo, de caráter qualitativo, será utilizada observação direta e intensiva, individual, participante e não participante, junto ao Comitê Nacional para Refugiados -CONARE, com sede em Brasília (DF), e escritórios em São Paulo (SP) e Porto Alegre (RS), e junto a entidade da sociedade civil com assento no Comitê Nacional para Refugiados (órgão responsável pela execução dessa política no Brasil), baseada em entrevistas e observação. Serão também feitas entrevistas não estruturadas, entendidas como aquelas em que o entrevistado se decide, de forma livre, pela forma de construção da resposta (MATTOS, 2005) e semi estruturadas, com um roteiro de perguntas básicas sobre o tema da pesquisa, previamente construídas, mas não fechadas, podendo se adequar de acordo com as informações trazidas pelos entrevistados. Pretende-se assim acessar informações de forma mais livre, uma vez que as respostas não estarão condicionadas a uma forma padronizada de alternativas (MANZINI, 1990/1991). As informações trazidas pelos entrevistados servirão de guia para os tópicos a serem cobertos pela investigação, sendo o conjunto de técnicas utilizado enquanto suporte para fundamentação do trabalho e tratamento dos dados coletados para as conclusões da pesquisa. Será realizada entrevista junto ao Centro de Referência para Refugiados da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, com os profissionais responsáveis pelas frentes de atuação da entidade, nas áreas de Assistência, Integração, Proteção e Saúde Mental. Ao todo, serão entrevistados 6 funcionários e voluntários nas áreas de serviço social, saúde, direito e psicologia. No Conare, serão realizadas entrevistas na sede em Brasília, com 9 funcionários, no escritório de São Paulo com 4 funcionários e no escritório de Porto Alegre, com 1 funcionário.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Presentes e corretos.

**Recomendações:**

Não há.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Não há.

**Endereço:** Av. Independência, nº 2293 -Bloco 6, sala 603  
**Bairro:** Universitario **CEP:** 96.815-900  
**UF:** RS **Município:** SANTA CRUZ DO SUL  
**Telefone:** (51)3717-7680 **E-mail:** cep@unisc.br



Continuação do Parecer: 3.078.409

**Considerações Finais a critério do CEP:**

Projeto aprovado e em condições de ser executado conforme documentos anexados à Plataforma Brasil e validados por este Comitê.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1150687.pdf	10/12/2018 12:00:23		Aceito
Outros	carta_pendencia.pdf	10/12/2018 11:58:35	SIMONE ANDREA SCHWINN	Aceito
Orçamento	orcamento_cep_corrigido.pdf	10/12/2018 11:58:06	SIMONE ANDREA SCHWINN	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termo_Consentimento_corrigido.pdf	10/12/2018 11:52:22	SIMONE ANDREA SCHWINN	Aceito
Cronograma	cronograma_pesquisa.pdf	27/11/2018 05:57:24	SIMONE ANDREA SCHWINN	Aceito
Outros	carta_cep.pdf	26/11/2018 12:11:26	SIMONE ANDREA SCHWINN	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	carta_conare.pdf	26/11/2018 12:10:41	SIMONE ANDREA SCHWINN	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	carta_caritas.pdf	26/11/2018 12:10:27	SIMONE ANDREA SCHWINN	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_Pesquisa.pdf	21/11/2018 07:24:16	SIMONE ANDREA SCHWINN	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_Rosto.PDF	21/11/2018 06:46:41	SIMONE ANDREA SCHWINN	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Endereço:** Av. Independência, nº 2293 -Bloco 6, sala 603  
**Bairro:** Universitario **CEP:** 96.815-900  
**UF:** RS **Município:** SANTA CRUZ DO SUL  
**Telefone:** (51)3717-7680 **E-mail:** cep@unisc.br



Continuação do Parecer: 3.078.409

SANTA CRUZ DO SUL, 12 de Dezembro de 2018

---

**Assinado por:**  
**Renato Nunes**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** Av. Independência, nº 2293 -Bloco 6, sala 603  
**Bairro:** Universitário **CEP:** 96.815-900  
**UF:** RS **Município:** SANTA CRUZ DO SUL  
**Telefone:** (51)3717-7680 **E-mail:** cep@unisc.br

## **ANEXO B – Roteiro entrevistas qualitativas – CONARE/CÁRITAS**

### **QUESTIONÁRIO REFERENTE AO PROJETO DE PESQUISA:**

#### **FEMINIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E LUTA PELO RECONHECIMENTO COMO GARANTIA DE IGUALDADE DE GÊNERO DAS MULHERES REFUGIADAS NO BRASIL**

Comitê Nacional para Refugiados – CONARE

1. Desde 2010, o Brasil vem recebendo um número maior de pedidos de refúgio. Quantos pedidos foram reconhecidos?
2. Quantas solicitações de refúgio estão pendentes?
3. Quais as principais causas legais de não reconhecimento do pedido de refúgio?
4. Entre refugiados e solicitantes de refúgio, qual o número de homens e mulheres?
5. Quanto aos pedidos de refúgio feitos por mulheres, quais as principais motivações?
6. Quais as principais limitações na política migratória brasileira em relação a refugiados e solicitantes de refúgio?
7. Qual o impacto (social) da nova lei migratória sobre a política para refugiados no país?
8. Existem ações ou políticas específicas voltadas para as mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio? (Se a resposta for positiva, quais são essas ações/políticas? Se negativa, na sua opinião, quais as ações/políticas necessárias?)
9. A política migratória brasileira contempla de forma satisfatória a situação das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio?
10. Quais os principais problemas na política migratória brasileira relativamente às mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio?

**QUESTIONÁRIO REFERENTE AO PROJETO DE PESQUISA:  
FEMINIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E LUTA PELO  
RECONHECIMENTO COMO GARANTIA DE IGUALDADE DE GÊNERO E  
DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES REFUGIADAS NO BRASIL**

**Número do parecer junto ao Comitê de Ética em Pesquisa da  
Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC: 3.078.409**

**Número CAAE (Plataforma Brasil): 04338118.3.0000.5343**

***Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São  
Paulo***

**Assistência:**

Entrevistado (a): \_\_\_\_\_

1. Fale sobre o Programa de Assistência do Centro de Refugiados da Cáritas e sobre seu trabalho junto ao programa.
2. Qual o número de atendimentos neste programa atualmente?
3. Qual o número de homens e mulheres atendidos? E faixa etária?
4. A partir do trabalho de assistência, foi possível identificar quais as principais motivações para os pedidos de refúgio? (São as mesmas para mulheres e homens?)
5. As demandas específicas (moradia, saúde, alimentação, etc) têm sido atendidas? Existe relação com o poder público para atendimento as estas demandas?
6. Relativamente às mulheres, quais suas principais demandas junto a este programa?
7. O programa de Assistência contempla ações específicas para as mulheres?
8. A partir do atendimento às demandas, elas conseguem se organizar de maneira autônoma para integração no Brasil?
8. Como você avalia a política migratória brasileira em relação a assistência às necessidades imediatas dos refugiados? E de maneira específica, em relação às mulheres refugiadas?
9. Você acredita que seja importante uma abordagem de gênero na política migratória?

**QUESTIONÁRIO REFERENTE AO PROJETO DE PESQUISA:  
FEMINIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E LUTA PELO  
RECONHECIMENTO COMO GARANTIA DE IGUALDADE DE GÊNERO E  
DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES REFUGIADAS NO BRASIL**

**Número do parecer junto ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC: 3.078.409**

**Número CAAE (Plataforma Brasil): 04338118.3.0000.5343**

***Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo***

**Integração:**

Entrevistado (a): \_\_\_\_\_

1. Fale sobre o Programa de Integração do Centro de Refugiados da Cáritas e sobre seu trabalho junto ao programa.
2. Qual o número de atendimentos neste programa atualmente?
3. Qual o número de homens e mulheres atendidos? E faixa etária?
4. A partir do trabalho de integração, foi possível identificar quais as principais motivações para os pedidos de refúgio? (São as mesmas para mulheres e homens?)
5. As demandas específicas (cursos de português, revalidação de diplomas, cursos profissionalizantes, etc) têm sido atendidas? Existe relação com o poder público para atendimento as estas demandas?
6. Relativamente às mulheres, quais suas principais demandas junto a este programa?
7. O programa de Integração contempla ações específicas para as mulheres?
7. A partir do atendimento às demandas, elas conseguem se organizar de maneira autônoma para integração no Brasil?
8. Como você avalia a política migratória brasileira em relação a integração dos refugiados? E de maneira específica, em relação às mulheres refugiadas?
9. Você acredita que seja importante uma abordagem de gênero na política migratória no país?

**QUESTIONÁRIO REFERENTE AO PROJETO DE PESQUISA:**  
**FEMINIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E LUTA PELO**  
**RECONHECIMENTO COMO GARANTIA DE IGUALDADE DE GÊNERO E**  
**DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES REFUGIADAS NO BRASIL**

Número do parecer junto ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC: 3.078.409

Número CAAE (Plataforma Brasil): 04338118.3.0000.5343

*Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo*

**Proteção:**

Entrevistado (a): \_\_\_\_\_

1. Fale sobre o Programa de Proteção do Centro de Refugiados da Cáritas e sobre seu trabalho junto ao programa.
2. Qual o número de atendimentos neste programa atualmente?
3. Qual o número de homens e mulheres atendidos? E faixa etária?
4. A partir do trabalho de proteção, foi possível identificar quais as principais motivações para os pedidos de refúgio? (São as mesmas para mulheres e homens?)
5. As demandas têm sido atendidas? Como tem sido a atuação da Cáritas junto ao Conare?
6. Quais as principais limitações na política migratória brasileira em relação a refugiados e solicitantes de refúgio?
7. Na sua opinião, qual o impacto (social) da nova lei migratória sobre a política para refugiados no país?
8. Você acredita que a política migratória brasileira , contempla ações ou políticas específicas voltadas para as mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio? (Se a resposta for positiva, quais são essas ações/políticas? Se negativa, na sua opinião, quais as ações/políticas necessárias?)
9. No seu entender, a política migratória brasileira contempla de forma satisfatória a situação das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, relativamente a seus direitos humanos?
10. Quais os principais problemas na política migratória brasileira relativamente às mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio?
11. Você acredita que seja importante uma abordagem de gênero na política migratória no país?

**QUESTIONÁRIO REFERENTE AO PROJETO DE PESQUISA:****FEMINIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E LUTA PELO  
RECONHECIMENTO COMO GARANTIA DE IGUALDADE DE GÊNERO E  
DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES REFUGIADAS NO BRASIL**

**Número do parecer junto ao Comitê de Ética em Pesquisa da  
Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC: 3.078.409**

**Número CAAE (Plataforma Brasil): 04338118.3.0000.5343**

***Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São  
Paulo***

**Saúde Mental:**

Entrevistado (a): \_\_\_\_\_

1. Fale sobre o Programa de Saúde Mental do Centro de Refugiados da Cáritas e sobre seu trabalho junto ao programa.
2. Qual o número de atendimentos neste programa atualmente?
3. Qual o número de homens e mulheres atendidos? E faixa etária?
4. A partir do trabalho de atenção à saúde mental, foi possível identificar quais as principais motivações para os pedidos de refúgio? (São as mesmas para mulheres e homens?)
5. As demandas neste programa têm sido atendidas?
6. No seu entender, qual a importância de programas que se preocupem com a saúde mental dos refugiados? Qual o reflexo desta dimensão na integração dos refugiados?
7. Como você avalia a política migratória brasileira em relação a atenção à saúde mental dos refugiados? E de maneira específica, em relação às mulheres refugiadas?
8. Você acredita que seja importante uma abordagem de gênero na política migratória no país, em especial em ações que contemplem sua saúde mental?

## ANEXO C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

#### TÍTULO DO PROJETO

**Prezado senhor/Prezada senhora**

O/A senhor/a está sendo convidado/a para participar como voluntário do projeto de pesquisa intitulado FEMINIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E LUTA PELO RECONHECIMENTO COMO GARANTIA DE IGUALDADE DE GÊNERO E DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES REFUGIADAS NO BRASIL: UM ESTUDO A PARTIR DA TEORIA DO RECONHECIMENTO DE AXEL HONNETH. Esse projeto é desenvolvido por estudantes e professores do Curso de Pós Graduação em Direito – Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, e é importante porque pretende propor a adequação da política migratória do Brasil, a partir da teoria do reconhecimento, para garantia da igualdade de gênero das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, promovendo seus direitos humanos. Para que isso se concretize, o senhor/a será contatado/a pelos pesquisadores para averiguar sua compreensão e atuação relativa à política para refugiados no Brasil, através de uma entrevista composta por um grupo de perguntas não fechadas, ou seja, podem surgir novas perguntas durante a entrevista a partir das informações trazidas. Tais entrevistas terão duração de aproximadamente uma (1) hora, quando os entrevistados terão a oportunidade de expor sua visão acerca do tema pesquisa, bem como propor soluções para possíveis fragilidades e/ou imperfeições da política para refugiados no Brasil, sobretudo no que diz respeito a como as mulheres refugiadas são contempladas nessa política. Nessa condição, é possível que alguns desconfortos aconteçam, como é o caso, por exemplo desconforto em responder a determinadas perguntas que possam ser entendidas como um questionamento ao seu trabalho e atuação, bem como, possam transparecer qualquer insatisfação ou julgamento em relação à entidade a qual está subordinado. Por outro lado, se o senhor/a aceitar participar dessa pesquisa, benefícios futuros para a área do Direito poderão acontecer, tais como: para o pesquisador, que terá oportunidade de produção de resultados satisfatórios à pesquisa, ou seja, conseguirá atender aos objetivos propostos, bem como às entidades participantes, que participarão da construção dos resultados da pesquisa e poderão acessá-los, sendo que poderão servir de suporte para a identificação de possíveis fragilidades da política pública. Para participar dessa pesquisa o senhor/a não terá nenhuma despesa com transporte, alimentação, exames, materiais a serem utilizados ou despesas de qualquer natureza.

Pelo presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido eu, \_\_\_\_\_ declaro que autorizo a minha participação neste projeto de pesquisa, pois fui informado/a, de forma clara e detalhada, livre de qualquer forma de constrangimento e coerção, dos objetivos, da justificativa e dos procedimentos que serei submetido, dos riscos, desconfortos e benefícios, assim como das alternativas às quais poderia ser submetido, todos acima listados. Ademais, declaro que, quando for o caso, autorizo a utilização de minha imagem e voz de forma gratuita pelo pesquisador, em quaisquer meios de comunicação, para fins de publicação e divulgação da pesquisa, desde que eu não possa ser identificado através desses instrumentos (imagem e voz).

Fui, igualmente, informado/a:

- a) da garantia de receber resposta a qualquer pergunta ou esclarecimento a qualquer dúvida acerca dos procedimentos, riscos, benefícios e outros assuntos relacionados com a pesquisa;
- b) da liberdade de retirar meu consentimento, a qualquer momento, e deixar de participar do estudo, sem que isto traga prejuízo à continuação de meu cuidado e tratamento;
- c) da garantia de que não serei identificado quando da divulgação dos resultados e que as informações obtidas serão utilizadas apenas para fins científicos vinculados ao presente projeto de pesquisa;
- d) do compromisso de proporcionar informação atualizada obtida durante o estudo, ainda que esta possa afetar a minha vontade em continuar participando;
- e) da disponibilidade de tratamento médico e indenização, conforme estabelece a legislação, caso existam danos a minha saúde, diretamente causados por esta pesquisa; e,
- f) de que se existirem gastos para minha participação nessa pesquisa, esses serão absorvidos pelo orçamento da pesquisa.

O pesquisador responsável por este Projeto de Pesquisa é SIMONE ANDREA SCHWINN, orientado por MARLI MARLENE MORAES DA COSTA. Fone: (51) 996115657/37177394.

O presente documento foi assinado em duas vias de igual teor, ficando uma com o voluntário da pesquisa ou seu representante legal e outra com o pesquisador responsável.

O Comitê de Ética em Pesquisa responsável pela apreciação do projeto pode ser consultado, para fins de esclarecimento, através do telefone: (051) 3717- 7680.

Local: \_\_\_\_\_

Data \_\_ / \_\_ / \_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Nome e assinatura do voluntário

\_\_\_\_\_  
Nome e assinatura do responsável pela  
apresentação desse Termo de Consentimento