



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE
AS AMÉRICAS

O sistema de proteção a refugiados e sua atuação perante as refugiadas sírias no
Brasil

Ana Carolina Siqueira Matos

Brasília

Fevereiro de 2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE
AS AMÉRICAS

O sistema de proteção a refugiados e sua atuação perante as refugiadas sírias no
Brasil

Banca examinadora:

Profa. Dra. Delia Maria Dutra da Silveira Margalef (ELA/UnB), orientadora

Profa. Dra. Lúcia Maria de Assunção Barbosa (LET/UnB), membro externo

Prof. Dr. Leonardo Cavalcanti da Silva (ELA/UnB), membro interno

Profa. Dra. Simone Rodrigues Pinto (ELA/UnB), suplente

Ana Carolina Siqueira Matos

Brasília

Fevereiro de 2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE
AS AMÉRICAS

**O sistema de proteção a refugiados e sua atuação perante as refugiadas sírias no
Brasil**

Dissertação apresentada ao Departamento de Estudos Latino-americanos da Universidade de Brasília (UnB) como requisito à obtenção do título de mestre em ciências sociais, sob a orientação da Professora Doutora Delia Maria Dutra da Silveira Margalef.

Ana Carolina Siqueira Matos

Brasília

Fevereiro de 2018

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço a minha orientadora, professora Délia Dutra. Sem sua paciência, atenção e abertura ao diálogo na construção dessa pesquisa, essa dissertação não teria sido produzida. Qualquer número de palavras seria insuficiente para exprimir minha gratidão por ter me acompanhado em todo o processo de formação do mestrado e realmente espero que outros alunos, em momento futuro, possam desfrutar de orientação tão qualificada e saudável como a sua. O financiamento da CAPES também foi de fundamental importância.

Como segunda menção honrosa do ponto de vista acadêmico, menciono o LAEMI e seu coordenador, professor Leonardo Cavalcanti, pois foram importantes para minha formação no mestrado ao propiciarem-me tanto a participação em debates teóricos de alto nível como oportunidades para atuação direta em espaços institucionais participativos na temática migratória, o que influenciou o recorte dado a essa pesquisa.

Agradeço também aos meus pais e aos meus amigos, que prestaram todo tipo de suporte necessário. Não foi um caminho fácil, mas finalmente chego à conclusão de mais um ciclo acadêmico e sem vocês não teria sido possível. Deixo um abraço especial a Kimberly Anastácio, Mariana Cartaxo e João Paulo Mendes.

Por fim, reconheço o papel fundamental do financiamento da CAPES por meio da bolsa mensal disponibilizada para mestrandos como subsídio financeiro que permitiu minha permanência no mestrado.

Resumo

No contexto da atual crise humanitária síria, iniciada em 2011, o Brasil criou programa governamental de visto humanitário que facilitou a entrada de nacionais desse país em seu território com objetivo de conceder-lhes refúgio, tomando tal ação sob o pretexto da existência de laços históricos de migração e pela visibilidade que ganhou tal guerra em âmbito internacional. Em base desse novo fluxo de migração forçada advinda desse Estado do Oriente Médio, essa pesquisa especificamente objetiva compreender a receptividade da rede institucional de auxílio aos refugiados às demandas e desafios enfrentados por mulheres sírias que aqui recém-chegaram. Explorou-se a citada questão por meio de 9 entrevistas semiestruturadas conduzidas com indivíduos vinculados a instituições atuantes no campo do refúgio, nas quais foram levantados os discursos existentes na rede de proteção a refugiadas e a forma como o sistema de refúgio brasileiro se articula perante esse grupo específico de migrantes forçadas.

Palavras-chave: refugiadas sírias, rede de proteção a refugiados, Brasil.

Abstract

In the context of the current humanitarian crisis happening in Syria, initiated in 2011, Brazil created a governmental humanitarian visa program that eased the arrival of Syrians into its territory, intending to grant refugee status to migrants from this country. It took this action on the grounds of an historical migration relationship and because of the visibility of the Syrian war in the international scenario. Noticing the new migrant influx stemming from the middle east, this research aims to understand how the Brazilian institutional refugee protection network specifically responds to the demands and hardships of the Syrian refugee women that recently arrived in Brazil, exploring this inquiry with 9 semi-structured interviews performed with individuals that currently work in institutions related to the Brazilian refugee protection network, in which the discourses surrounding forced migration and the articulation of the protection system regarding them were investigated .

Keywords: Syrian refugee women, refugee protection network, Brazil.

Lista de Siglas

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

CONARE – Comitê Nacional de Refúgio

ExCom – Comitê Executivo do ACNUR

IMDH – Instituto de Migrações e Direitos Humanos

ONG – Organização não-governamental

C.E.PA.RE– *Comité de Elegibilidad para los Refugiados*

INADI– *Instituto Nacional contra la Discriminación, Xenofobia y el Racismo*

PARinAC –*Partnership in Action*

RedeMir– Rede solidária para migrantes e refugiados

CASP – Centro de Acolhida para Refugiados em São Paulo

SEDH/PR– Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

CSVM – Cátedra Sérgio Vieira de Mello

FCCAM –*Comisión Católica Argentina de Inmigración*

CAREF – *Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados*

CEMLA – O Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos

Sumário

1. Apresentação da pesquisa.....	1
1.1. Problema e objetivos	1
1.2. Metodologia	1
2. Referencial Teórico	6
2.1. Noções gerais sobre refúgio	6
2.1. Atuação das Organizações da Sociedade Civil na questão do refúgio	28
2.2. Refúgio e governança.....	45
2.3. A proteção de mulheres refugiadas	62
3. Apresentação da pesquisa de campo	78
4. Considerações finais.....	99
5. Referências	101
Anexo A – Perguntas do questionário semiestruturado realizado com os entrevistados	108
Anexo B – Cartilha para mulheres disponibilizada no ACNUR e em outros órgãos da ONU – algumas páginas.....	109

1. Apresentação da pesquisa

1.1. Problema e objetivos

Nominalmente, o problema de pesquisa cerne dessa dissertação é: como a rede institucional brasileira de proteção ao refugiado, em seus diversos níveis (no âmbito do ACNUR, do CONARE e das entidades da sociedade civil) defende direitos de refugiadas sírias chegadas no Brasil entre 2012 a 2016 no contexto da atual crise humanitária. Escolheu-se trabalhar com esse grupo particular para exploração da receptividade na rede de proteção a refugiados do país aos problemas específicos que podem vir a ser enfrentados pelas migrantes forçadas desse Estado ao se realocarem para os dois países latino-americanos.

Partindo-se do citado problema de pesquisa, o objetivo geral dessa dissertação é analisar a rede de instituições que atualmente no Brasil estão presentes no acolhimento dos/as refugiados/as sírios/as. E, em termos de objetivos específicos presentes na pesquisa, três podem ser delimitados:

- Fazer um mapeamento em nível macro das instituições estatais e não estatais, que auxiliam ou tem como seu foco principal promover ações para refugiados no Brasil.
- Observar a forma como os atores presentes na rede de proteção a refugiados no Brasil interagem entre si para formulação de agenda e construção de ações voltadas as refugiadas sírias.
- Examinar as medidas tomadas dentro dessa rede de proteção para mulheres refugiadas.

1.2. Metodologia

A priori, assumindo-se a impossibilidade apontada por Becker (1999) de produção de uma ciência neutra, livre de julgamentos humanos e utilizando-se a sugestão do autor de tornar explícitas as bases utilizadas para formulação de ideias e raciocínios por parte dos cientistas sociais, destaca-se que a presente pesquisa está inscrita no âmbito das Ciências Sociais e dos Estudos Latino-americanos. Como produção acadêmica

construída em âmbito do Programa dessa área do conhecimento, ressalta-se a associação da mesma com a proposta em si dos Estudos Latino-americanos, que, de acordo com Novion *et al* (2014) se caracterizam por quatro pontos fundamentais:

- Fundamentado em dilemas e preocupações referentes à realidade latino-americana
- Possui caráter interdisciplinar
- Construído com aplicação do método comparado
- Objetiva propor análises e alternativas que promovam transformação social da realidade regional.

É conduzido, nessa dissertação, um estudo do campo de refúgio brasileiro para melhor compreensão de sua realidade dentro do contexto do Cone Sul-americano, e tal ação é fundamentada em uma perspectiva interdisciplinar (principalmente histórica, do ponto de vista da construção do sistema de refúgio, e sociológica). Em termos de comparação, buscou-se contextualizar regionalmente a rede brasileira de proteção às refugiadas sírias nos capítulos de referencial teórico do texto apresentando-se dados sobre as redes de proteção a refugiados argentina e brasileira, demonstrando as semelhanças e diferenças presentes.

Finalmente adentrando-se particularmente nos processos metódicos da pesquisa—após as considerações anteriormente feitas, ressalta-se que a mesma foi construída em base de três distintas fases: revisão bibliográfica para produção do referencial teórico, coleta de dados empíricos, por meio de entrevistas semiestruturadas, sobre o sistema existente de proteção às refugiadas no Brasil com atores relevantes no campo do refúgio e de fontes secundárias relacionadas a esses mesmos entes importantes. Encerrando o trabalho de obtenção de informações, foi feita a análise do material para escrita do texto final em resposta ao inicialmente postulado como problema de pesquisa central.

Os dados documentais, aquilo que foi nomeado de fontes secundárias anteriormente, abarcam relatórios de instituições internacionais (ACNUR, OXFAM), relatórios internos a organizações que trabalham com refugiados (como o IMDH), cartilhas e materiais disponibilizados para refugiados, cadernos de debates sobre o tema do refúgio produzidos pelo ACNUR e informações postadas em sites e redes sociais sobre

ações para refugiados. Essa produção é importante por fornecer informações sobre o sistema de proteção a refugiados, servindo de ferramenta para contextualização de como é a proteção as refugiadas. As fontes secundárias são fruto do contexto sociopolítico, devendo ser entendidas como tal e, assim como Bardin (2004) postula, ajudam na compreensão da conjuntura social, econômica e cultural que está adjacente a questão estudada.

A revisão bibliográfica consistiu na busca e leitura de literatura acadêmica sobre o tema do estudo dessa dissertação – refúgio, globalização, gênero, movimentos sociais. Igualmente foram obtidos nessa fase dados gerais, oriundos de fontes secundárias, sobre o funcionamento do sistema de refúgio brasileiro, os quais foram correlacionados com informações acerca do sistema argentino de refúgio, para que houvesse mais profundidade na análise específica feita em relação à proteção das refugiadas sírias no Brasil. Foi escolhido o sistema portenho por sua semelhança ao brasileiro em termos de estrutura e funcionamento. Das reflexões elaboradas com a leitura crítica desse material, foi construído o questionário semiestruturado utilizado para as entrevistas.

Optou-se por entrevistas, técnica-relacionada a métodos qualitativos de pesquisa pela natureza do tema da dissertação e, nesse contexto, o conceito de entrevista semiestruturada segue o apontado por Triviños (1987, p.146): “tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema de pesquisa”. As perguntas das entrevistas foram guiadas por dois eixos fundamentais — questionamentos relacionados ao funcionamento da rede de proteção aos refugiados e sobre ações construídas para refugiadas, respectivamente.

Os 9 atores sociais entrevistados foram escolhidos com base dos critérios de acessibilidade e por seu vínculo institucional a entidades da sociedade civil, Estado e ACNUR que prestem assistência a refugiados. Inicialmente almejava-se que fossem interpelados atores em diferentes níveis hierárquicos em suas instituições para uma perspectiva mais ampla do tema pesquisado, contudo não houve essa abertura. Quando se tentou contato com os entes que auxiliam migrantes forçados no Brasil, a autora da dissertação era referenciada a coordenadores ou chefes de seção. Entrevistou-se também a professora Carolina de Abreu Batista Claro, interlocutora qualificada que estava ministrando aulas na UnB no período em que a pesquisa foi realizada por seu

conhecimento acadêmico e sua atuação em eventos no campo do refúgio. A tabela com os outros interlocutores em sua divisão por área de atuação é a seguinte:

Área de atuação do interlocutor	Número de interlocutores
ACNUR	2
Instituições da Sociedade Civil	5
Governo	1
Informante qualificado	1

Foram entrevistados dois oficiais do ACNUR (Oficial de Meios de Vida e Oficial de Proteção), uma representante do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), uma representante da Caritas Arquidiocesanana de São Paulo, um representante do Instituto ADUS, uma representante do Consulado da mulher, uma representante do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Tentou-se contato com a Caritas Arquidiocesanana do Rio de Janeiro e não se obteve comunicação por parte de ator relevante. As entrevistas foram efetuadas em vista da disponibilidade de agenda dos interlocutores e feitas ou presencialmente ou por telefone/*hangout*. Comparou-se as respostas dadas as questões presentes dos questionários para ser efetuada a análise dos dados coletados.

Os dados secundários sobre refúgio brasileiro, em conjunto com o material das entrevistas, foi a base para construção de resposta ao problema de pesquisa apresentado no início do capítulo. A análise do conjunto de informações acumuladas teve duas funções centrais que se reforçam entre si na dissertação – enriquece a exploração sobre o tema estudado na dissertação e corrobora hipóteses formuladas e apresentadas.

Em uma verificação prévia do conteúdo das entrevistas semiestruturadas e das informações documentais, na leitura flutuante — como nomeia Bardin (2008) —

decidiu-se que os dados obtidos seriam recortados em redor de duas grandes temáticas nessa dissertação à guisa de codificação: os discursos em torno da rede de proteção aos refugiados e os discursos em torno da proteção de mulheres refugiadas. Nesse caso, o nível semântico de recorte é o tema da informação analisada.

A segunda temática, por sua vez, teve seus dados divididos em três subcategorias em vista de três temas recorrentemente terem emergido: empecilhos especificamente enfrentados por mulheres refugiadas por sua condição de vulnerabilidade, o acesso das mulheres refugiadas as ações promovidas pelas organizações da sociedade civil e a políticas públicas em geral produzidas para mulheres no âmbito do Estado Brasileiro e o papel do Pacto Global na produção de ações para o empoderamento de mulheres refugiadas. Seguiu-se o mesmo nível semântico do recorte anteriormente citado.

2. Referencial Teórico

2.1. Noções gerais sobre refúgio

- Refúgio: conceito e marco legal internacional

Por definição apresentada pelo próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)¹, o refúgio é um instituto do Direito Internacional voltado à proteção de pessoas as quais apresentem “(...) temores de perseguição, conflito, violência ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública” ao saírem forçadamente de seus países de origem (ACNUR, 2016). De caráter recente, originada após a discussão sobre Direitos Humanos ter tornando-se pauta significativa mundialmente, essa ferramenta legal hoje resguarda indivíduos cujos direitos básicos foram violados.

Em momento anterior a 2ª guerra mundial, essencialmente não havia mundialização dos Direitos Humanos, a legislação existente sobre o tema restringia-se as fronteiras dos diversos Estados nacionais². As grandes convenções gerais e específicas em nível internacional sobre o tema datam da segunda metade do século XX, podendo ser incluídas no contexto das preocupações presentes no pós-guerra e são fundamentadas na experiência europeia sobre o conflito que afligiu de forma destrutiva o continente. Direitos sociais, como o refúgio, passam a ser tutelados e consolidados por nascentes Organizações Internacionais, a exemplo da ONU, e pelos instrumentos jurídicos elaborados dentro desses novos espaços (JUBILUT, 2007).

Embora o fenômeno em si da migração não seja recente, houve renovada preocupação sobre esse tema no cenário internacional no Pós-segunda Guerra Mundial e durante a Guerra fria em consequência de debates sobre a estabilização do continente Europeu após os citados conflitos armados. Rocha e Moreira (2010) observam que mais de 40 milhões de pessoas foram deslocadas por regimes totalitários europeus na primeira metade do século XX e durante a guerra, o que gerava uma necessidade urgente de dar-

¹Perguntas Frequentes. Disponível em < <http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/> >. Acesso em 7 de julho de 2017

²Jubilut observa que direitos trabalhistas e algumas regras do direito humanitário já se encontravam positivadas, mas ambos casos são exceção no conjunto dos Direitos Humanos (JUBILUT, 2007)

se um encaminhamento aos desafios que esse fluxo migratório (ROCHA E MOREIRA, 2010, p. 17). Jubilut, de semelhante forma, afirma que o coetâneo conjunto de diplomas jurídicos que rege a problemática do refúgio tem sua origem no século XX por duas principais causas: o grande número de pessoas que forçosamente tiveram que se deslocar de seus países de origem em consequência de conflitos aumentou exponencialmente e ocorreram mudanças geopolíticas na ordem internacional – antes da década de 20, as fronteiras nacionais dos países para migrantes eram mais porosas, mas posteriormente à consolidação dos Estados Nacionais como entidades autônomas e com soberania sobre seus territórios, precisou-se formular legislação internacional para equiparar as regras de entrada nos Estados em casos nos quais houve violação de direitos dos requerentes de refúgio.

O primeiro documento que solidifica o compromisso da comunidade internacional com a positivação dos Direitos humanos, segundo Jubilut, é a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1984). Ela representa o cerne dos direitos humanos fora das esferas nacionais e, após iniciado esse processo de internacionalização, são elaborados outros tratados que igualmente objetivam a proteção de direitos básicos dos indivíduos. Dentre esses mecanismos jurídicos produzidos, encontra-se o Direito Internacional dos Refugiados, que se inclui no sistema de proteção da pessoa humana do Direito Internacional dos Direitos Humanos por sua semelhante base filosófica e objetivo central – ambos Direitos existem para proteção dos indivíduos em nível mundial por meio de regras internacionais (JUBILUT, 2007 p. 59-60).

O marco institucional que solidificou a atual proteção aos refugiados foi a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, criada por meio da atuação do ACNUR. Elaborada sob a égide da ONU entre os anos de 1948 e 1950, é um documento centrado no resguardo de direitos de pessoas afetadas por eventos ocorridos antes de primeiro de janeiro de 1951 com fundamentado receio de serem perseguidas por sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou por suas opiniões políticas. Nessa convenção assume-se que os Estados, além de serem responsáveis pela proteção dos direitos básicos de seus cidadãos, também potencialmente possuem a capacidade de violar direitos fundamentais (ROCHA E MOREIRA, 2010, p. 18).

Durante a produção da Convenção de 51 os países estiveram divididos entre aqueles que pretendiam que somente os europeus pudessem ser considerados refugiados e aqueles cujo objetivo era que o instituto pudesse abranger pessoas que

qualquer origem (ROCHA e MOREIRA, 2010, p. 19). Para atingir-se consenso, existiu a possibilidade, por parte dos Estados signatários no momento de adesão à convenção, de adoção de uma cláusula espacial de restrição geográfica – para os Estados que adotassem a cláusula, pessoas advindas da Europa seriam as únicas contempladas pela convenção.

Na Convenção de 51 há a definição de refugiado que será válida desse momento até a atualidade e estão presentes princípios básicos do Direito Internacional dos Refugiados, como o *non-refoulement* (JUBILUT, 2007). Assume-se com a Convenção que o refúgio é um instituto de caráter individual, concedido a pessoas *a priori*, embora também possa ser concedido a coletividades. Igualmente estão presentes algumas cláusulas de exclusão que podem desqualificar requerimentos de refúgio na Convenção de 51 e se define um limite temporal – seriam contemplados por esse mecanismo legal os eventos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951.

Inicialmente, considerava-se que a questão dos refugiados era um problema pontual que teria resolução em um horizonte temporal próximo, mas a necessidade de proteger esse grupo de indivíduos não desapareceu. Com isso, tem origem o segundo documento mais importante do atual Direito Internacional dos Refugiados é o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, que é desenvolvida para corrigir limitações da convenção inicial. Com esse novo protocolo, são abolidas as possíveis reservas geográficas e temporais inicialmente propostas.

Uma crítica ao sistema de proteção existente no Direito Internacional dos Refugiados é o fato da preocupação em relação a Direitos Humanos estar fortemente presente naquilo que Reis e Menezes (2014) definem como momento anterior ao reconhecimento do status de refugiado, mas haver negligência a direitos básicos de pessoas que obtiveram tal status em suas novas comunidades anfitriãs. Embora o próprio ACNUR sustente que os refugiados devem ter seus direitos assegurados em seus países de acolhida, os documentos produzidos pelo órgão fazem pouca menção a Direitos Humanos de refugiados em suas novas comunidades. Menezes e Reis apontam que não são incomuns relatos de desrespeitos a direitos de refugiados em seus países anfitriões – fato que pode ser observado nos próprios Apelos Globais produzidos no âmbito do Alto Comissariado – demonstrando que há um descompasso entre o discurso do órgão – no qual o status de refugiado pode ser efetuado mediante a comprovação de violação de direitos – e a realidade: não há solidez na garantia de direitos uma vez que se adquira o status dentro de outro país.

Por fim, em sentido estrito, pode-se arguir, assim como Jubilut aponta, que a concessão de refúgio não se trata de um ato discricionário de Estado uma vez que é regulamentado por mecanismos legais preestabelecidos (a exemplo do Estatuto dos Refugiados de 1951), sobressaindo-se com isso o ideal humanitário desse instituto, apolítico. Contudo, essa não-discricionariedade não deixa de ser afetada pelo jogo político internacional e a conjuntura política interna do próprio Estado anfitrião. Embora existam normas claras em nível internacional sobre quem tem direito ao instituto do refúgio, a decisão sobre concessão de refúgio acaba calcada por interesses políticos.

A questão do refúgio não consiste em imperativo categórico de proteção imediata a todos aqueles que têm seus direitos ameaçados, não há garantia que todo pedido de refúgio será atendido prontamente por algum Estado. Compreender o aspecto político que permeia o tema do refúgio é necessário para uma avaliação mais precisa de como o sistema de concessão do status de refugiado atua na prática. Chris Brown (2011) afirma, ao buscar analisar as abordagens normativas e éticas sobre a questão do que fazer com os refugiados, que não há um único conjunto de valores éticos ou normativos servente a todos os países.

Existe um equilíbrio frágil que o órgão internacional responsável pela questão do refúgio, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, busca manter entre a proteção aos refugiados e as prerrogativas dos Estados nacionais (Menezes e Reis, 2014). Cabe ressaltar, finalmente, que a legislação sobre refúgio tem sua origem na década de 1950, quando a soberania nacional era considerada um direito absoluto (JUBILUT, p. 85) e no presente momentos os Estados ainda apresentam resistência em abrir mão do controle de ingresso de pessoas em suas fronteiras nacionais.

- Criação do ACNUR e sua função

Com base nos problemas humanitários criados após a segunda mundial, o ACNUR é criado por duas resoluções (Resolução 319, de 1949, e resolução 428, de 1950) como membro do sistema das Nações Unidas. Inicialmente é caracterizado como uma entidade temporária, que em momento posterior passa a ter caráter permanente por vontade da comunidade internacional (JUBILUT, 2007). Ele é um órgão subsidiário da ONU que segue diretrizes da Assembleia Geral, contudo não sendo caracterizado como uma agência especializada. Sua função é garantir proteção aos refugiados, além de buscar

promover soluções permanentes para esse público. No início, era responsável somente pelos refugiados, mas passou a atender também deslocados internos e apátridas ao longo da evolução de seu campo de atuação.

No momento de sua criação, havia um grande debate entre três grupos: Os países da Europa Ocidental desejavam que ele fosse uma agência forte e independente, com capacidade para angariar fundos próprios; os Estados Unidos defendiam um organismo temporário com baixo orçamento e sem recebimento de contribuições; por sua vez, a URSS travava as negociações para a construção do órgão por não querer que entrasse em voga o tema dos refugiados na agenda internacional (REIS e MOREIRA, 2010, p.17-18). No fim, decidiu-se que o financiamento adviria de recursos da ONU (que cobrem os custos legais e diplomáticos de questões relativos a refugiados) e de contribuições voluntárias por parte de governos e outras organizações, foi feito um acordo que contemplasse interesses tanto norte-americanos como de países da Europa ocidental.

Como afirmado anteriormente, o ACNUR subsidiou a produção tanto da Convenção de 1951 quanto o Protocolo de 1967. A partir de sua criação, a proteção de refugiados passa a ser um compromisso internacional, ou seja, melhorou-se a proteção dada as pessoas que se encaixam nesse instituto jurídico. Como organização internacional, esse órgão é o principal responsável pela fiscalização do compromisso assumido pelos Estados que aderiram a legislação sobre refúgio, além de produzir diretrizes sobre o tema, a exemplo do “Manual de Procedimentos e Critérios a aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”

O Alto Comissariado possui três diferentes estratégias para seu trabalho: buscar integração dos refugiados, repatriar voluntariamente sua população de interesse ou reassentar os requerentes de refúgio e refugiados – são essas as soluções duradouras postuladas pelo ACNUR³. Para cumprir seu papel, o ACNUR trabalha com organizações não governamentais locais nos países onde atua, celebrando acordos com elas, e outros órgãos da ONU. Nota-se que em sua origem o órgão não possuía financiamento suficiente para execução de seus programas e tinha um corpo de funcionários reduzido – com o tempo, esse cenário foi alterado.

³Soluções Duradouras. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/solucoes-duradouras/>>. Acesso em 7 de julho de 2017.

O ACNUR seria o principal órgão mediador internacional do campo do refúgio, buscando construir, ao mesmo tempo, um sistema de proteção aos refugiados condizente com os interesses dos refugiados e das nações receptoras. Cabe, igualmente, destacar que o trabalho de proteção aos refugiados é feito conjuntamente pelos Estados, por organizações da sociedade civil e pelo próprio ACNUR, fato que sugere a necessidade de coordenação política entre as diferentes esferas de atuação a qual cada um desses atores está relacionado. Qualquer construção de política na área de refúgio, em outras palavras, terá que, além de coordenar entes que têm atuação em âmbitos diversos, lidar com a disputa de interesses inerente a questão do refúgio.

Embora o ACNUR busque assumir um discurso apolítico, social e humanitário em suas ações, questões políticas sempre acabam por interpelá-lo. Reis e Moreira bem observam que não há como desvincular a dimensão humanitária da dimensão política no trabalho com refugiados, o que representa um desafio para aqueles que atuam nesse campo (REIS e MOREIRA, 2010, p. 18).

O ACNUR passa a ter atuação no Brasil em 1977, segundo Jubilit (2007), por meio de um escritório ad hoc no Rio de Janeiro, que atuou principalmente com o reassentamento de refugiados. Os detalhes da atuação do órgão no país serão trabalhados de forma mais aprofundada no subtítulo a seguir desta dissertação que trata sobre o Sistema de Refúgio Brasileiro.

- O Sistema de Refúgio Brasileiro e as estruturas existentes no Cone Sul – uma comparação com o caso Argentino

O objeto de estudo dessa dissertação de mestrado é especificamente a atuação do sistema de refúgio brasileiro perante as refugiadas sírias no contexto da atual crise humanitária. Contudo, no presente capítulo, pretende-se também apresentar um panorama geral sobre a evolução da legislação nacional sobre migração forçada dentro de uma perspectiva regional da rede de proteção a refugiados. Para alcançar-se esse objetivo, decidiu-se comparar instrumentos legais brasileiros e argentinos sobre o referido tema, objetivando-se assim produzir observações mais aprofundadas.

Em termos de atuação perante refugiados, o Brasil inicialmente adotou tanto a Convenção de 51 o Protocolo 67 na década de 60 sem necessariamente produzir uma política de acolhida para os refugiados que aqui chegavam. Tal conjuntura se

sustentou até meados da década de 70 (JUBILUT, 2007, p. 171), momento em que houve uma distensão do regime militar pelo qual o país passava. Nesse contexto, em 1977 o ACNUR abre escritório em território brasileiro, mas tem atuação restrita em vista da adoção da cláusula de limitação geográfica da Convenção de 1951 (somente aceita como refugiados europeus) por parte do país.

O Alto Comissariado, durante o final da década de 70, passa a atuar em território brasileiro conjuntamente a outras organizações focadas na defesa de direitos humanos, como a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo. Parcerias entre o órgão e organizações da sociedade civil como essas citadas permitem ao ACNUR atuar mesmo perante a limitações impostas pelo quadro político do momento, principalmente em relação a reserva geográfica (aceitação somente de Europeus como possíveis candidatos a refúgio) adotada pelo Brasil (JUBILUT, p. 173). Em 1982 o ACNUR é reconhecido como uma Organização Internacional com presença no país.

A reserva geográfica, como observa Jubilit, deixa de ser aplicada pelo Estado brasileiro no início da década de 1990. Outro evento que ocorre concomitantemente é o processo redemocratização brasileira, no qual se deu destaque à questão dos Direitos Humanos na agenda política interna. Em 1991 é elaborada a Portaria Interministerial 394, que em seu texto define qual o processo para que ocorra a concessão de refúgio dentro do contexto jurídico brasileiro – segundo a mesma, ACNUR analisaria os casos individuais, realizando entrevistas com os requerentes de refúgio e produzindo parecer recomendando ou não a concessão refúgio, enquanto o governo brasileiro apresenta a decisão final, após a tramitação do processo pelo Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça. As diretrizes da Declaração de Cartagena de 1984 passam igualmente a ser adotadas por volta desse período.

Em si, a Declaração de Cartagena de 1984, produzida na América Latina em base do Colóquio Internacional realizado na cidade colombiana Cartagena das Índias com a participação de especialistas de 10 países da região, apresenta uma definição ampliada do conceito de refugiado – a exemplo da inclusão explícita de “violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (ACNUR, 1987) como ameaças a vida, segurança e liberdade que possam assegurar a pessoa o status de refugiado. Como Jubilit e de Lima Madureira (2014) afirmam, ela significou um avanço regional do Direito Internacional dos Refugiados que surgiu em

vista da conjuntura política local – os regimes militares da década de 70 levaram a generalizadas violações de direitos humanos, o que gerou um fluxo de refugiados e tornou necessária a formulação de uma resposta coordenada dos países para tal problemática.

Tanto Jubilut e de Lima Madureira (2014) quanto de Menezes (2011) apontam que a inclusão de “grave e generalizada violação de direitos humanos” foi uma resposta concreta aos problemas enfrentados por países da América Central em vista dos conflitos civis que ali ocorriam na década de 70 e 80. As adições feitas pela Declaração de Cartagena tornam o instituto do refúgio aplicável a casos anteriormente não contemplados pelo molde clássico de fundado temor de perseguição do indivíduo e modificam a forma como os requerimentos de refúgio são avaliados, o que Jubilut e de Lima Madureira (2014) nomeiam de novo padrão de análise.

A grave e generalizada violação de direitos humanos, um dos novos critérios para concessão do refúgio que *a priori* não apresenta uma definição concreta, pode ser observada pelo exame da situação objetiva em que se encontra o país no contexto da Declaração de Cartagena. Isso torna qualquer indivíduo nacional de Estados que se encaixem nesse amplo critério elegível ao status de refugiado uma vez que não se enquadre nas cláusulas de exclusões originais da Convenção de 1951. Em resumo, a solicitação de refúgio passa a ser contemplada em base da conjuntura política e social dos Estados de origem dos requerentes de origem, isso seria o novo padrão de análise.

Em 1997 é aprovado o Estatuto do Refugiado (Lei 9.474/97), que adota justamente a definição mais ampla de refugiado construída com documentos como a Declaração de Cartagena de 1894 e substitui a Portaria Interministerial 394. Por meio dela, a proteção dos refugiados é efetivada dentro do Estado brasileiro: nela estão estabelecidos os critérios e o procedimento para concessão do status de refugiado. Originalmente, seu texto foi apresentado pelo Poder Executivo e ao longo do processo de tramitação legislativa sofreu emendas e alterações, como a própria adoção do conceito ampliado de refugiado após intervenção da sociedade civil citada anteriormente (BARRETO, 2010).

De tramitação célere no Congresso e Senado brasileiro, o projeto de lei que deu origem ao Estatuto do Refugiado foi construído com ampla participação de organizações da sociedade civil brasileira e do ACNUR nas palavras de Milesi e Andrade (2010). A sociedade civil organizada já refletia sobre questões referentes à migração e refúgio, a exemplo das iniciativas existentes para substituição do Estatuto do Estrangeiro

(Lei 6815/1980), e atuava ativamente no contato com instituições governamentais nesse tema. Um dos espaços de colaboração entre governo e sociedade foi a Audiência Pública realizada na Comissão de Direitos Humanos na Câmara dos Deputados em 08/05/1996, que antecedeu o envio ao Congresso do projeto de lei que daria origem ao Estatuto do Estrangeiro.

Ao avaliar o Estatuto do Refugiado brasileiro como instrumento jurídico, Jubilut (2007) afirma que o mesmo é uma lei bem estruturada do ponto de vista formal e ressalta que é incomum os países produzirem leis específicas sobre o tema refúgio, sendo o Brasil uma exceção em um bom sentido – a existência de lei específica torna mais adequado o instrumento jurídico existente para questão do refúgio às necessidades dos refugiados. Leão (2004, p. 202) e Barreto (2010), por sua vez, afirmam que a aprovação da lei 947/97 significou a adoção de um dos mais modernos produzidos sobre refugiados, estabelecendo o Brasil um país-chave na questão do refúgio na região do cone sul. Gónzales (2010) ressalta que o Brasil foi um dos primeiros países emergentes de reassentamento na América Latina por meio dessa lei, o que foi uma inovação importante

Deve-se apontar, contudo, que embora a legislação brasileira seja indicada como uma das mais avançadas na temática do refúgio, o número de refugiados em território brasileiro é pequeno. Tal informação que incita reflexão sobre o que reduz a atratividade do país para quem busca proteção contra violação de direitos básicos. Em busca de hipóteses explicativas para essa contradição, Gomes (2017) aponta⁴: localização geográfica, problemas com a aplicação na lei na prática, desinformação sobre a questão do refúgio dentro do Brasil e a precariedade tanto na política de acolhida quanto na própria política de refúgio brasileira.

Uma das principais inovações da lei 9.474/94 é a instituição do CONARE, órgão administrativo responsável pela análise das solicitações de refúgio no Brasil e pela expedição de Resoluções Normativas que regulamentam questões práticas relativas a refugiados, cumprindo a crucial função de coordenar e promover as políticas na temática do refúgio. Ele é composto por representantes de um conjunto de ministérios (Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, Ministério da Educação), da polícia federal, do ACNUR (sem voto)

⁴ GOMES, C. Comunicação concedida no evento “O Brasil para Refugiados: Um Contexto Histórico”. Brasília, MRE, 19 de maio de 2017

e da sociedade civil. O governo federal chefia o conselho por meio dos representantes dos ministérios, a sociedade civil participa do mesmo com direito a voz e o ACNUR o orienta e monitora, assim como aponta Moreira (2012)

Acerca de questões organizacionais, o Estatuto do Refugiado brasileiro representou a formalização a de uma estrutura tripartite (Governo, Sociedade Civil e ACNUR) do sistema de refúgio no Brasil, que informalmente já existia desde a década de 70. O trabalho de proteção ao refugiado assume essa estrutura, com participação da sociedade civil, porque a mesma, desde o momento a inserção do ACNUR no Brasil, sempre foi uma parceira crucial na proteção dos refugiados, principalmente em consequência do baixo nível de recursos humanos e financeiros do órgão para promoção de políticas e ações a refugiados.

A legislação atual do Brasil sobre refúgio não pode ser integralmente compreendida apartada do contexto regional, principalmente em relação ao Cone Sul, pois desde o final da década de 80 o ACNUR buscava a harmonização das legislações sobre refúgio desse espaço, segundo JUBILUT (2007). Como país pioneiro em produção legislativa no campo do refúgio, a experiência brasileira contribuiu para harmonização de políticas e instrumentos legais modernos na visão de Moreira (2010).

González (2010), em sua análise sobre como a Lei Brasileira de Refúgio contribuiu regionalmente para problemática do refúgio, aponta que em 1997 nenhum país latino-americano possuía normativa nacional específica sobre o tema, faltava aos ordenamentos jurídicos desses Estados um instrumento como a lei 9.474/94. Em 2010, o cenário alterou-se: Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru, Venezuela já haviam formulado semelhante instrumento legal (GONZÁLEZ, 2010, p. 51). No ano de 2011 o México sancionou sua própria lei⁵

No conjunto de boas práticas que o Estatuto dos Refugiados brasileiro incorporou ao arcabouço jurídico nacional, Gonzáles destaca:

- “1. A proteção internacional dos refugiados se assume como uma política de Estado,
2. Incorporação de uma definição de refugiado mais ampla,

⁵Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf>. Acesso em 7 de setembro de 2017

3. Estabelecimento de um órgão colegiado para a determinação da condição de refugiado,
4. Participação de representantes da sociedade civil dentro do órgão nacional para a determinação da condição de refugiado,
5. Regulação dos direitos e obrigações dos refugiados, incluindo o direito ao trabalho para os solicitantes de refúgio,
6. Assistência administrativa para os refugiados,
7. Busca de soluções duradouras e a participação do Brasil como país emergente de reassentamento.” (GONZALES, 2010, p.51-52)

A experiência exitosa do Brasil de parceria tripartite entre Estado, sociedade Civil e ACNUR, uma das inovações do Estatuto do Refugiado Brasileiro, foi usada como marco para região do Cone Sul, em que outros Estados acabam por se espelhar (LEÃO, 2004). Esse é o caso da atual lei de refúgio vigente na Argentina – embora Paraguai e Uruguai também possuam certa semelhança em termos de estrutura.

Passando-se a análise do caso Argentino, esse país, de forma semelhante ao Brasil, aderiu a convenção de 1951 na década de 60, adotado os limites geográficos da mesma em relação a quem poderia requerer refúgio, e ratifica em 1967 o protocolo adicional construído na assembleia geral da ONU. Após esses dois marcos iniciais de reconhecimento do Direito Internacional do Refúgio no país, debates em torno das migrações forçadas tornam-se exíguos até o retorno da democracia, fato relacionado aos regimes de exceção (a ditaduras militares) que perduraram no país entre 1966-1975 e 1976-1983.

Com processo de redemocratização levanta-se a reserva geográfica previamente adotada pelo Estado argentino e é criado em 1985 um órgão para concessão de refúgio, o *Comité de elegibilidad para los Refugiados (C.E.PA.RE)*, sob a alçada do *Ministerio del Interior*, com participação de funcionários dos Ministérios Relações Exteriores, Comércio Internacional e ACNUR, cujos critérios adotados para elegibilidade ao instituto do refúgio eram bastante amplos —perseguição por orientação sexual era reconhecida, por exemplo. Inicialmente, esse comitê possui função de deliberar sobre a elegibilidade ao refúgio dos requerentes, não é responsável por políticas de integração e proteção de direitos de refugiados na Argentina.

O comitê, com seu trabalho adquirindo maior complexidade com o passar do tempo, passa a ser auxiliado pela *Secretaría del Comité* – instituição a qual inicialmente não estava prevista pelo decreto de criação do C.E.PA.RE. Essa secretaria técnica se torna objeto de acordo celebrado entre ACNUR e governo argentino em 2002 e 2003, para que estivesse mais bem capacitada na determinação da condição de refugiado. Nesse contexto, ela torna-se a produtora de pareceres técnicos guiados por diretrizes do Alto Comissariado que são analisados pelo C.E.PA.RE para concessão ou não do status de refugiado a requerentes. No ano de 2003 também ocorre a sanção de uma nova lei migratória Argentina, lei nº 25871, que substitui uma lei altamente restritiva no campo da migração (Nejamkis, Nievas, 2012).

A Argentina, após o processo de aperfeiçoamento do C.E.PA.RE no início dos anos 2000, é considerada um dos países com as melhores análises técnicas da região sobre a questão do refúgio nas palavras de Figueroa e Marcogliesi (2011), dado que passara a adotar plenamente o mais moderno e amplo conceito de refugiado disponível - aquele disponibilizado pela Declaração de Cartagena. Não obstante, o país ainda não dispunha de uma lei que regulasse juridicamente a totalidade das questões vinculadas ao instituto do refúgio, sendo tal etapa alcançada em 2006 com a aprovação da lei 26.165

A *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado* nº 26.165, de semelhante forma ao Estatuto do Refugiado brasileiro, foi produzida conjuntamente por autoridades governamentais, o Escritório Regional do ACNUR e sociedade civil (FIGUEROA, MARCOGLIESI, 2011). O debate que lhe deu origem iniciou-se em 2004 no Senado argentino e um de seus principais trunfos foi acabar com a dispersão das regulamentações existentes sobre refúgio, que se encontravam em decretos, atas resolutivas do Comitê do C.E.PA.RE e outros documentos governamentais. Uma de suas características centrais é dar seguimentos a avanços anteriores a ela no campo das migrações forçadas, como a decisão pelo uso da definição de refugiado baseada nas discussões de Cartagena.

A lei argentina sobre refúgio, em semelhança a legislação brasileira, também deu origem a um órgão – Comissão Nacional para refugiados (CONARE) – sob os auspícios do Ministério do Interior, com representantes desse ministério, do Ministério das Relações Exteriores, do Comércio Internacional, do Ministério da Justiça e Direitos Humanos, do Ministério do Desenvolvimento social e do Instituto Nacional contra a Discriminação, Xenofobia e Racismo (INADI), além da participação do ACNUR e de um

representante da sociedade civil sem voz mas com voto. Há também o secretaria-executiva do CONARE criada pela lei, que, assim como a Secretaria-executiva do C.E.PA.RE, ficou responsável pela produção dos pareceres a serem avaliados pelo comitê sobre concessão de refúgio aos requerentes.

Segundo Figueroa e Marcogliesi (2011) A nova Comissão para Refugiados herda as funções do C.E.PA.RE, mas igualmente adquire novas responsabilidades. O órgão fica encarregado de decidir sobre as solicitações de refúgio e de desenhar, coordenar e monitorar as políticas públicas de refúgio em busca de soluções duradoras para refugiados que atendam suas necessidades de assistência e integração. A outorga ao CONARE da proteção de direitos de refugiados foi a principal inovação da lei do refúgio argentina. Por fim, ressalta-se que *Resolución* nº 800 del 21/07/2009 do ministério do Interior aprovou o Regulamento Interno de Funcionamento do órgão – o que representa uma lacuna temporal entre a criação do mesmo e a validação de seu regulamento interno.

Na Argentina, a CONARE participa conjuntamente a Organismos Internacionais e a sociedade civil na execução de ações para refugiados. ACNUR e a sociedade civil organizada implementam programas de apoio a refugiados no país, segundo Costa (2011). Um dos principais parceiros da sociedade na problemática do refúgio é a Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM).

Em termos de macroestrutura, as redes institucionais de suporte aos refugiados no Brasil e na Argentina possuem desenhos semelhantes. Ambos os países, embora signatários da Convenção da ONU de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados desde o momento de sua criação e participantes da formulação da Declaração de Cartagena, validaram plenamente o conceito de “refúgio” no contexto de sua legislação nacional décadas após assumirem compromisso com o Direito Internacional do Refúgio. Isso ocorreu no Brasil com a Lei 9.474, em 1997 e na Argentina com a Lei 26.165, em 2006. Nesses dois aparatos legais nacionais citados anteriormente, é descrito o esqueleto básico do sistema de refúgio brasileiro e argentino, que consiste em uma estrutura tripartite da qual são membros e se coordenam entre si o ACNUR, o CONARE brasileiro/argentino e entidades da sociedade civil as quais lidem diretamente com refugiados.

Acerca das diferenças existentes entre a legislação Argentina e Brasileira, elas podem ser divididas em organizacionais e procedimentais. Entre as organizacionais percebe-se que os componentes do CONARE em cada país não são idênticos e que o

CONARE brasileiro não possui formalmente uma Secretaria-Executiva como a argentina (embora funções semelhantes sejam exercidas pela Coordenadoria Geral). Do ponto de vista procedimental, a principal diferença é a notificação imediata por parte da autoridade receptora a Secretaria-Executiva da CONARE quando é recebido um pedido de refúgio (DE MENEZES, 2011).

O status de refugiado no Brasil e na Argentina é concedido mediante a comprovada violação de algum direito humano básico (como o direito à vida), sendo o país de acolhida responsável pela proteção dos direitos dos solicitantes de refúgio aceitos por ele. Nesse sentido, os Estados receptores são responsáveis pelo resguardo dos refugiados e, além disso, o próprio ACNUR defende que essa salvaguarda deve ser feita em sentido amplo. Não se deve limitar, por exemplo, a uma mera proteção física do refugiado, mas sim buscar garantir que o local onde o mesmo vier a residir garanta-lhe condições para uma vida plena e digna. Pergunta cabível, partindo-se desse princípio, é se há alguma receptividade na rede de proteção a refugiados a problemas específicos que podem vir a ser enfrentados por mulheres Sírias ao se realocarem para os dois países latino-americanos.

Como último ponto de comparação entre os sistemas de refúgio brasileiro e argentino no contexto da atual crise humanitária síria ambos países criaram programas governamentais voltados a nacionais desse país. No Brasil, o CONARE publicou norma que assegurava a concessão de visto especial para sírios em vista da atual situação de violação de direitos humanitários ocorridos na Síria. Por sua vez, em território Argentino foi criado o “*Programa Siria*” pela *Dirección Nacional de Migraciones* do Ministério do Interior, um programa especial para concessão de visto humanitário para estrangeiros afetados pelo conflito na República Árabe Síria, com colaboração da comunidade sírio-libanesa argentina.

- Debates atuais relacionados a refúgio: questões contemporâneas e respostas

Um conjunto de crises humanitárias impacta a ordem internacional na questão de deslocamentos populacionais forçados em nível internacional hodiernamente. Segundo o sítio eletrônico internacional do ACNUR, República Centro-Africana,

Nigéria, Iraque, Myanmar, Sudão do Sul, Síria e Iêmen são países que enfrentam instabilidades as quais incitaram o Alto Comissariado a classificar sua situação como “emergencial”⁶ – são Estados em que a população local não tem seus direitos assegurados, o que pode levar aos nacionais desses lugares a requererem refúgio. Especificamente no caso do Brasil (e da América do Sul, em geral) os grandes eventos que recentemente acarretaram fluxos migratórios para região foram o terremoto no Haiti em 2010, a própria guerra civil síria iniciada em 2012 (em que os presidentes Argentino e Brasileiro assumiram o compromisso de acolher refugiados sírios) e, mais recentemente, o recrudescimento da Crise político-econômica venezuelana nos anos de 2016 e 2017. Nesse contexto, há complexificação da questão do refúgio e a ascensão de novos desafios imprevistos, tornando necessário aperfeiçoamento do sistema de proteção a refugiados existente.

Na problemática do refúgio nominalmente podem ser citados como desafios e debates contemporaneamente existentes: a questão dos fluxos migratórios mistos, as atribulações existentes para integração local dos refugiados em seus Estados anfitriões após a concessão do refúgio, a judicialização do refúgio e, enfim, a discussão sobre a real proteção oferecida aos refugiados. Esse conjunto de tópicos é amplamente debatido por aqueles que atuam ou produzem material acadêmico no campo das migrações forçadas.

Refugiados, solicitantes de asilo e migrantes econômicos estariam inclusos em fluxos migratórios mistos, esse seria o caráter definidor desse tipo de fluxo. Inicialmente construiu-se diferenças em nível normativo entre migrantes voluntários e forçados, diferenciando-se o tratamento dispensado a eles, sendo os últimos sujeitos de legislação internacional para proteção de seus direitos (a Convenção de 51 e o Protocolo de 67 seriam as principais ferramentas jurídicas existentes). Entretanto, tal fronteira entre migração forçada e voluntária é tênue, e o próprio instituto do refúgio encontra-se atualmente ameaçado pelas barreiras que os Estados nacionais erigem na tentativa de controlar movimentos populacionais para seu território— assinala Silva (2011) que os Estados do norte global no final dos anos 70 iniciam um movimento de restrição a entrada de migrantes em seus territórios e a vulnerabilidade pelas quais os mesmos passam aumenta. Nesse contexto, surge o debate sobre fluxos migratórios mistos.

⁶Emergencies — in emergencies, we must think quick and act fast. Whether conflict has caused people to flee their homes or political upheaval has displaced a population overnight, UNHCR is there to help. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/emergencies.html>>. Acesso em 20 de julho de 2017.

Organizações como OIM atualmente atuam para que migrantes de todas as modalidades sejam protegidos, uma vez a situação de vulnerabilidade é normalmente generalizada nesse grupo (SILVA et al., 2017), e por não serem comuns os fluxos puros, constituídos somente por sujeitos cuja movimentação tenha caráter regularizado, como ocorre com os refugiados. Silva (2011) observa que cada vez mais refugiados se utilizam de rotas e serviços que servem a migrantes voluntários em consequência do fechamento das fronteiras nacionais dos países.

A tendência atual dos países é classificar migrantes de fluxos mistos como migrantes econômicos/voluntários. Nesse contexto, a obtenção do status de refugiado significa, para o indivíduo deslocado, adquirir uma proteção mais robusta contra possíveis violações de direitos básicos, fato que passa a ser utilizado estrategicamente como tática de resguardo. Cria-se tensão no sistema de refúgio, o que origina discursos contrários à concessão de refúgio, ou falas que clamam pela revisão do instituto. São empregados argumentos econômicos e relacionados a questão da segurança pública para solapar as aberturas existentes a refugiados e dessa forma a questão dos fluxos mistos afeta o instituto do refúgio.

Partindo-se para o segundo ponto de discussão anteriormente citado existente em momento atual no campo do refúgio, a integração local é outra temática origem de debates. Em si, ela é indicada como uma das soluções duradouras para refugiados pelo ACNUR, contudo, como a atual coordenadora-geral do CONARE Thaís Menezes (2017) apontou em recente evento de lançamento de livro sobre a temática do refúgio⁷, existem algumas dificuldades para que ações em seu campo sejam tomadas. Exemplos desses obstáculos seriam: um rol muito amplo de nacionalidades a ser considerado na produção de políticas para integração de refugiados e a falta de um parâmetro claro para que seja medida a integração. Sobre esse último ponto, segundo a mesma, pode-se trabalhar com conceitos de integração em *stricto senso* – refugiados com residência permanente – e em *lato senso* – em que cada refugiado teria sua própria aceção sobre seu nível de integração com a comunidade local de onde passou a habitar.

Menezes (2017) mencionou que, no presente momento, a construção de ações para integração de refugiados é feita de forma tripartite, construída em conjunto por CONARE, ACNUR e entidades da Sociedade Civil organizada. O Alto Comissariado

⁷MENEZES, T. Comunicação concedida no lançamento do livro “Refúgio no Brasil – Caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)”. Brasília, Ipea, 26 de novembro de 2017.

seria promotor de iniciativas para integração por meio de suas parcerias com a Sociedade Civil e o Ministério da Justiça recentemente (no ano de 2016) lançou edital de fomento financeiro para instituições da Sociedade Civil cujo trabalho esteja relacionado a refugiados. Todo o trabalho é construído para que os refugiados se sintam parte da sociedade que os acolheu.

O ACNUR define em seu manual de integração como:

Produto final de um processo contínuo e multifacetado do qual a autossuficiência é apenas uma parte, mas de grande importância. A integração requer uma preparação do refugiado para adaptar-se à sociedade receptora sem ter que despir-se da sua própria identidade cultural. De parte da sociedade receptora, é preciso ter comunidades acolhedoras e abertas para com os refugiados, e instituições públicas capazes de atender as necessidades de uma população diferenciada (ACNUR apud MILESI, 2009, p, 318)

Segundo Milesi (2009) a integração local é a solução duradoura de maior expressão no Brasil que pode ser dividido em três dimensões: a obtenção de documentos por parte dos refugiados, o processo para alçada de independência financeira e, por último, o processo de inserção, com estabelecimento de uma nova rede social na nova comunidade. Instituições como o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) atuam com refugiados para que os mesmos sejam incluídos da melhor forma possível em suas sociedades de acolhida.

Na análise que Moreira (2014, p. 88-90) faz sobre o processo de integração dos refugiados no Brasil, ela ressalta que o debate sobre o tema existente é centrado em como defini-lo e que fatores devem ser utilizados para aferi-la. Nas abordagens por ela citadas nesse assunto, a integração seria uma via de mão dupla —ajustamento sociocultural não só do refugiado, mas também da comunidade que o recebe. É uma ação de caráter extremamente complexo.

Moreira (2014) também menciona o quão importante para as iniciativas de integrações existentes no país são as parcerias construídas entre Sociedade Civil, ACNUR e Estado. Por meio dessa coordenação entre atores, é fornecida assistência aos refugiados. Instituições religiosas, a exemplo da Cáritas, e outras organizações da sociedade civil

seriam atores centrais na extensa rede de apoio a refugiados segundo a autora. É ressaltado também que ainda existem desafios, principalmente em termos de Condições de Vida, para um efetivo processo de integração dos migrantes forçados. Em uma pesquisa efetuada em 2007 50,7% dos refugiados consideraram insuficiente o auxílio financeiro prestado pelo ACNUR e 63,3% dos entrevistados avaliam positivamente as ações promovidas pela Cáritas Arquidiocesanas (MOREIRA, 2014, p. 94).

Por sua vez, a judicialização do refúgio é uma temática debatida na atualidade que deve ser analisada por seu impacto na problemática do refúgio. Em si, judicialização pode ser definida como o alargamento da atuação do Judiciário no processo decisório da arena democrática, interferência desse poder em questões políticas; na questão do refúgio, como postula Jubilut é o “recurso ao Poder Judiciário para efetivação de direitos, o que no caso dos refugiados envolve tanto a concretização de seus direitos humanos quanto dos direitos decorrentes do Direito internacional dos Refugiados” (JUBILUT, 2011, p. 163). Não há acordo na avaliação dos efeitos da judicialização – pode-se criticá-la pela mesma quebrar o sistema de pesos e contrapesos do sistema clássico de divisão dos poderes, o Judiciário agiria além de sua alçada original; ou então defendê-la como um corretivo a inação dos Poderes Legislativo e Executivo em certas temáticas, principalmente em questões que do ponto de vista político são vistas como problemáticas pelos legisladores.

Existem 5 diferentes grupos de casos em que o fenômeno da judicialização do refúgio ocorre na definição de Jubilut:

- 1) casos sobre o resultado do processo de solicitação de refúgio, em que se debatem as questões formais do mesmo; 2) casos em que se debate o próprio conceito de refugiado e sua aplicação enquanto direito; 3) casos que envolvem o gozo de direitos humanos dos refugiados; 4) casos envolvendo conflitos de direitos, em geral entre a proteção dos refugiados e a população em geral, como em situações de desapropriação para estabelecimento de locais para refugiados; e 5) casos nos quais os princípios do Direito Internacional dos Refugiados, em especial o *non-refoulement*, são o objeto central — seja aplicado a refugiados ou a “outros indivíduos que não são refugiados, em

função da unidade do sistema de direitos humanos” (JUBILUT, 2011, p. 175)

Espera-se que atuação do poder judiciário dentro dos Estados, em geral, ocorra para efetivação de direitos assegurados aos refugiados, amparando a atuação de Estados democráticos no campo dos Direitos Humanos. De semelhante forma, assume-se que a judicialização da questão do refúgio em campo internacional igualmente ocasiona proteção mais completa aos refugiados – a judicialização nesse último caso estaria centralmente relacionada a responsabilidade internacional dos Estados com a questão do refúgio, a existência de instituições em nível mundial as quais solucionem impasses entre Estados e indivíduos e a ação do Poder judiciário do Direito Internacional de Proteção À Pessoa Humana.

Na literatura existente, é registrado que o fenômeno da judicialização não é uma tendência plenamente presente no Brasil. Jubilut fundamenta tal afirmação em base da carência de jurisprudência brasileira em torno da questão do refúgio (JUBILUT, 2011, p. 175). É necessário observar, entretanto, que, no contexto da crescente atuação do poder judiciário em diversas temáticas, talvez seja necessária reavaliação do cenário em relação tal questão no país. Há um lapso temporal considerável entre a produção acadêmica original encontrada sobre judicialização de Jubilut e o momento atual, o que incita a produção novas pesquisas sobre esse tema em especial para que seja mais bem compreendido.

No que diz respeito a discussão sobre a distância existente entre a proteção aferida aos refugiados na prática em comparação ao que é previsto pelos mecanismos legais atualmente vigentes, ela tem pontos de contato com o debate acerca a questão da integração local dos refugiados. Não é possível afirmar que a meta principal do regime de proteção internacional aos migrantes forçados foi plenamente alcançada pois existem problemas encontrados na vida cotidiana dos refugiados não sanados com a legislação atualmente existente, da mesma forma que ainda persistem entraves para integração plena dos refugiados em seus países anfitriões.

Nota Luis Renato Vedovato (2011) que, mesmo em face de um conjunto de normas internacionais que regem o instituto do refúgio, os Estados nacionais ainda são os principais entes responsáveis pela proteção dos refugiados, o que ocasiona em uma rede proteção não homogênea quando são comparadas as realidades de refugiados em

países diversos – sem contar o contexto dos Estados não ratificadores acordos sobre refúgio. Quando existe um foco restrito ao que é postulado na Convenção de 51 e no Protocolo de 68, não há garantia que aquilo que é declarado será plenamente efetivado, pois existe uma lacuna na atribuição de responsabilidade para efetivação de direitos. Esse é um dos principais desafios existentes em relação a proteção aferida pelo instituto do refúgio.

Reforçar o elo entre o Direito dos Refugiados ao Direito Internacional dos Direitos Humanos é apontado como Vedovato (2011) como possível resposta aos problemas presentes na proteção aos refugiados. Um maior diálogo entre o intérprete interno e internacional do Direito dos Refugiados de semelhante forma aperfeiçoaria a aplicação do mesmo. O ACNUR seria importante órgão no respeito as normas existentes sobre refúgio e na condução de políticas que mais plenamente resguardassem refugiados – o problema existente estaria que nem sempre o Alto Comissariado consegue agir com a celeridade necessária e faltam-lhe por vezes recursos para uma atuação de natureza mais contundente. Vedovato defende que a própria estrutura do ACNUR, inicialmente responsável pelo dos deslocados de grandes guerras, não é suficientemente adequada para o cenário atual das migrações forçadas – em que existem refugiados, deslocados internos e apátridas – e deveria passar por profundas mudanças.

Por sua vez, Lussi (2011) defende que a redução da distância entre o que é previsto nas convenções internacionais sobre refúgio e a real proteção existente aos refugiados pode ser reduzido por meio de políticas públicas interdisciplinares, integradas, contextualizadas e capazes de reconhecer a complexidade do tema das migrações contemporâneas. Refugiados e outros migrantes devem ser protagonistas na luta por políticas inclusivas, sua presença em arenas públicas e sua organização política tem efeito sobre a agenda dos Estados nacionais. Também é necessária a existência de indicadores de qualidade de vida para que possam indicar entraves na proteção de refugiados.

Encerrando-se esse capítulo, por fim, é imprescindível abordar a debates atualmente vigentes relacionados à ampliação do conceito de refugiado dentro da conjuntura corrente para que o mesmo abarque um número maior de pessoas. Jubilut (2007) afirma que, no presente momento, o conceito de “refugiado ambiental” e sua adoção na legislação internacional é um dos principais temas de discussão presentes. Pacífico (2010) também defende alterações no conceito de refugiado vigente.

Segundo Pacífico (2010), pela definição de refugiado da Convenção de 51 ter sido criada com fundamento na experiência europeia, ela inicialmente privilegia os refugiados advindos dessa região em detrimento daqueles naturais de outras localidades do globo – principalmente em caso de reafirmação da necessidade de se comprovar perseguição individual segundo a pensadora. Em tempo, países erigem fronteiras contra qualquer tipo de migração e resquícios do colonialismo igualmente afetam negativamente refugiados não-europeus. Tais fatos não são plenamente combatidos pelo atual sistema de refúgio, novas estratégias deveriam ser adotadas para correção desse problema. A política adotada pelos Estados de acolhida, em sua visão, define quem adquire o status – ponto que a põe em discordância com a visão que Jubilut (2007) apresenta sobre refúgio, considerando-o plenamente um ato não discricionário do Estado.

Pacífico (2010) clama que a comunidade internacional, Estados e pessoas voltem a debater o conceito de refúgio para que o mesmo seja ampliado e que novas formas de gerenciamento da migração sejam adotadas. Trabalhar com os problemas que ocasionam as migrações forçadas para ela é a forma mais concreta de resposta aos desafios atualmente presentes na problemática do refúgio. Não se resolverá aquilo que a autora nomeia como problema do refugismo enquanto existirem instabilidades econômicas e políticas geradoras de amplos movimentos populacionais.

A figura do refugiado ambiental, por sua vez, emerge na atual conjuntura dos deslocamentos populacionais ocasionados por desastres ou fenômenos ambientais e climáticos os quais tornam a vida das populações afetadas inviáveis em seu local de origem – haveria a inclusão dessa figura na legislação internacional em vista de torná-la mais inclusiva e responsiva às novas migrações. Existe discussão em torno de como se delimitar juridicamente os casos em que essa nova acepção de refugiado pode ser utilizada, além de se perscrutar o fundamento que regeria esses casos específicos de requerimento de refúgio.

Como Pereira (2011) demonstra, em momento posterior a consolidação do Direito Internacional do Refúgio com a Convenção de 51 e o Protocolo de 1967, novos desafios relacionados a mobilidade humana em contexto de migração forçada irrompem, originando documentos referentes as essas demandas emergentes. Exemplo disso são a Convenção da União Africana Relativa a Refugiados e a Declaração de Cartagena em contexto Americano. O debate sobre o conceito de refugiado ambiental ascende em

semelhante investida de ampliação da tutela normativa do conceito de refugiado, busca sanar problemas que angariaram relevância no cenário atual.

Definiu-se refugiado ambiental pela primeira vez na década de 1970 e o termo torna-se popular em 1985 (PEREIRA, 2011) – os refugiados ambientais seriam grupos populacionais os quais foram afetados por mudanças e catástrofes ambientais de origem antrópica ou não que forçadamente abandonaram sua residência em outro país ou região. Wood (apud PEREIRA, 2011) seria um dos autores que critica a conceituação por considerar que seria inadequado utilizar o termo refugiado porque o direito internacional não a reconheceria em sua normatização e por ver associação entre causas econômicas e ecológicas para migração – o que aproximaria os ditos “refugiados ambientais” de migrantes econômicos clássicos.

Outras questões que dificultam a existência do termo de refugiado ambiental, nas palavras de Pereira, seriam: a inexistência do elemento de perseguição (aspecto clássico da definição de refúgio) e a dificuldade em provar o nexo causal entre a migração forçada e eventos ambientais em casos individuais. Contudo, mesmo tendo em vista dos limites existentes para o conceito de refúgio ambiental, há defensores da ampliação dos motivos de atribuição do status de refugiado para que sejam reconhecidos refugiados ambientais e indivíduos que advogam pela criação de instrumentos específicos para esse caso específico de migração, principalmente em vista do atual cenário de mudança climática.

2.1. Atuação das Organizações da Sociedade Civil na questão do refúgio

- Noções Gerais

É necessário, em primeiro lugar, trabalhar o histórico e o conceito de sociedade civil para que sejam identificáveis que entidades estariam sobre sua alçada. Leonardo Avritzer (2012), ao abordar o tema, relaciona o conceito de sociedade civil à realidade estado-unidense e europeia até que a terceira onda de democratização mundial o leve a outros lugares do globo. O conceito em si, nas palavras de Avritzer, surge por volta de 1820 e é de natureza dualista nesse momento, pois relaciona-se ao processo de diferenciação entre as esferas do Estado e da sociedade decorrente da cisão entre o campo econômico e familiar. Pensadores que abordam esse tema o fazem para demonstrar a diferenciação entre sociedade e Estado.

No século XX, a ideia de sociedade civil ganha novos contornos, passa a fazer parte de uma estrutura tripartite: seria algo diferente tanto do mercado como do Estado (AVRITZER, 2012). Nesse contexto, ela pode ser definida como espaço em que ocorrem a socialização, a interação social e as atividades públicas (AVRITZER, 2012, p. 384). No caso latino-americano da redemocratização dos sistemas políticos, a sociedade civil representaria interesses que não são necessariamente nem do Estado nem do mercado. A emergência de entidades desse campo promove novas práticas democráticas relacionadas a ascensão de novas mobilizações sociais no continente.

A academia, na análise de Edward Fisher (2007), tem fascínio pelo conceito de sociedade civil pelo mesmo invocar a triangulação tanto de posicionamentos socialmente progressivos como conservadores. Igualmente com o emprego do mesmo faz-se referência tanto o empoderamento de pessoas marginalizadas quanto a retração do governo de suas obrigações em consequência da expansão da ideologia neoliberal no mundo. Nesse espaço complexo de mobilização social, há expressão de demandas, esperanças e aspirações para o futuro, conjuntamente com um senso de escolha, autodeterminação e empoderamento.

Dentre os atores que compõe a sociedade civil, encontram-se as Organizações não Governamentais. Reimann (2006) afirma que, nas últimas três décadas do século XX, ONGs proliferaram em número e fizeram-se atores influencias no âmbito da política mundial. Em estudos iniciais, segundo Reimann, buscou-se explicar a

ascensão dessas instituições relacionando-a a ascensão de regimes de base democrática, desenvolvimento econômico e integração a economia global. Por outro lado, o declínio dos Estados nacionais e o progresso tecnológico que consolidou a natureza não seguidora de fronteiras do ativismo político igualmente é apontado como motivo do crescimento dessas organizações.

Reimann também argumenta que Estados e Organismos Internacionais de forma *top-down* incentivaram a emergência e crescimento de Organizações não Governamentais. Em sua visão, ele defende que a imagem de ONGs como forças sociais que surgem para desafiar o poder do Estado ou para substituí-lo é falha por não ter em consideração o impacto causado pelo próprio incentivo dos atores citados anteriormente a formação delas— o processo de globalização política abriu espaço para Estados e Organismos Internacionais tornarem ONGs seus parceiros, assim incentivando sua proliferação em número.

Particularmente na América Latina, de acordo com Magliano (2011), a crise de legitimidade das instituições políticas formais tradicionais internacionais e nacionais ocorrida nas décadas de 1980 e 1990 culminou no surgimento de entidades e movimentos sociais questionadores das reformas políticas e econômicas executadas sobre a égide do neoliberalismo do consenso de Washington. No caso específico da sociedade civil organizada que se mobilizou em torno da causa migratória, organizações de migrantes auto organizados, da Igreja e de entidades ligadas a defesa de direitos humanos firmaram sua relevância e em presente momento permanecem como agentes essenciais na problemática migratória (MAGLIANO, 2011). Salienta-se que esse conjunto de atores que compõe a sociedade civil não necessariamente age de forma coerente como um grupo; há tensões e contradições.

Ao analisar o caráter heterogêneo dos entes que compõe a sociedade civil, Magliano (2011) produz duas observações: em primeiro lugar, ele torna possível a existência de tensões, contradições no campo da sociedade civil organizada; em segundo, faz com que as diferentes entidades cumpram papéis diferenciados e tenham pesos políticos desiguais em sua interação com o Estado, seu principal interlocutor, ou com outros atores relevantes. Mesmo perante a diversidade de interesses e agendas, as organizações buscam pela governabilidade da questão migratória, trabalham em cooperação umas com as outras para que tenham legitimidade ao lidar com esse campo (MAGLIANO, 2011, p. 14).

As entidades da sociedade civil organizada aparecem como agentes centrais da discussão acerca da questão migratória nos discursos oficiais, mas a análise da real conjuntura da construção das políticas migratórias contradiz essa visão. Magliano (2011) assinala que há desencontros entre o que é proposto em termos de discurso para participação desse setor e o que efetivamente ocorre nos espaços formuladoras de políticas e de ações para migrantes nos países da América do Sul em seu exame do cenário existente na prática.

Em nível internacional, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, a Organização Internacional centralmente responsável pela coordenação internacional do instituto do Refúgio, recorrentemente atua em parceria com atores da sociedade civil. De semelhante forma, as instituições da sociedade civil organizada são cruciais na proteção de refugiados como parceiros dos Estados-nação nos diversos países signatários dos instrumentos jurídicos do Direito Internacional do Refúgio. Exemplificando tal fato, nos anos 50, em sua origem, o Alto Comissariado já construía atividades em parceria com entidades confessionais para proteção de refugiados e, desde a década de 1980⁸, o órgão organiza encontros com ONGs parceiras.

Como acadêmico estudioso de questões relacionados a problemática do refúgio, Elie (2010) destaca a importância da cooperação entre ACNUR, OIM e organizações não governamentais. Segundo ele, os procedimentos operacionais do ACNUR dependem de cooperação com outras agências do sistema ONU, organizações intragovernamentais e atores não-governamentais da sociedade civil. Contudo, ele critica a falta de estudos aprofundados dedicados a esse tema, afirma que os relacionamentos construídos entre ACNUR e seus parceiros são normalmente trabalhados de forma rasa. Chimni (2001), Mommers e van Wessel (2009) e Betts (2007, 2008) são autores que apresentam textos sobre relação ACNUR/ sociedade civil.

Nas palavras de Chimni (2001), o ACNUR interagiria com a academia, mas não consegue manter diálogo pleno: os acadêmicos não estariam dispostos lidar com as demandas de situações complexas existentes na proteção a refugiados no cotidiano da

⁸ O marco temporal citado, década de 80, foi calculado em base de informações do seguinte link: NGOs to gather for annual meeting with UNHCR. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2002/9/3d8f26e67/ngos-gather-annual-meeting-unhcr.html>>. Acesso em 1 de julho de 2017

organização e de seus parceiros; por sua vez, o Alto Comissariado está imbuído de uma lógica pragmática fundamentada em princípios que tolhem a comunicação entre atores.

Como sugestões para um melhor diálogo entre acadêmicos, sociedade civil e Alto Comissariado, Chimni (2001) propõe maior transparência nos processos de decisão da instituição e alianças dialógicas para que sejam alcançados objetivos específicos por aqueles que trabalham no ACNUR. Iniciativas a exemplo da Cátedra Sérgio Vieira de Mello no Brasil⁹, será com maior profundidade abordada posteriormente nessa dissertação, são de fundamental importância para construção de um bom relacionamento entre sociedade civil e ACNUR

Chimni (2001) também apresenta propostas para o aperfeiçoamento da proteção de refugiados no que tange as relações entre sociedade civil e ACNUR ao sugerir adoção de procedimentos que aproximem a rede de relações existentes entre os diversos atores em torno do instituto do refúgio de uma democracia deliberativa nos moldes postulados por Jürgen Habermas. Construção de diálogo e consenso entre as partes envolvidas seria crucial para o aprimoramento de ações e iniciativas construídas para migrantes forçados.

Inicialmente, segundo Mommers e van Wessel (2009), a cooperação entre ACNUR e ONGs era criticada pelo tratamento dispensado às organizações da sociedade civil – elas eram compreendidas como agentes terceirizados, pagos para promover ações, sem estar no mesmo nível do órgão internacional. Contudo, com o tempo, a relação entre o Alto Comissariado e seus parceiros evoluiu e assumiu um caráter mais igualitário, em que os últimos as ganharam espaço para postularem demandas e tornarem-se mais participativas na construção de ações voltadas a refugiados. Tal evolução é recente e está associada à amplificação dos mecanismos de consulta e participação existentes para entidades não governamentais.

No “*A Guide for NGOs to participating in UNHCR’S Annual Consultations with NGOs*” (ACNUR, 2008) é apresentado que as consultas anuais entre ACNUR e parceiros da sociedade civil começaram como reuniões prévias ao encontro do *ExCom* com duração de metade de um dia e, em sua evolução para a *Annual Consultation*, passaram a ser um fórum de três dias de duração. Betts (2008) associa as consultas

⁹ Na Universidade de Brasília recentemente foi aberta uma Cátedra Sérgio Vieira de Mello, vide < <https://nacoesunidas.org/universidade-de-brasilia-incorpora-se-a-catedra-sergio-vieira-de-mello-da-onu/> Acesso em 1º de outubro de 2017.

formais prévias aos encontros do ExCom do ACNUR a ONGS que passaram a ocorrer de forma sistemática desde a segunda metade da década de 80 ao aumento da importância das organizações não governamentais no desenvolvimento de políticas e na definição de prioridades na agenda do Alto Comissariado para Refugiados da ONU.

O *lobby* da sociedade civil organizada por meio do *International Council of Voluntary Agencies* na década de 80 também foi uma ação que fortaleceu o envolvimento desse setor na sociedade nas discussões entre Estados e ACNUR na política e nas ações construídas para refugiados (BETTS, 2008). Ou seja, uma discussão que era tradicionalmente bilateral entre os países e o Alto Comissariado passou a tornar-se efetivamente tripartite ao envolver de forma mais profunda as associações da sociedade civil interessadas na questão do refúgio.

Por sua vez, observando a conjuntura dos anos 90 na questão do refúgio, Mommers e Van Wessel (2009) indicam a rápida expansão de relacionamentos cooperativos entre ACNUR, outras agências especializadas do Sistema ONU e Organizações Não-Governamentais. Nesse período também ocorreu mobilização de agentes da sociedade civil para que fossem tratados como iguais no planejamento e implementação de programas coordenados pelo ACNUR. Em 1994 é construído um marco central do atual estado das parcerias entre o Alto Comissariado e ONGs: ocorre a conferência geradora do *Partnership in Action* (PARinAC), onde formulou-se uma declaração e um plano de ação que lançou novas diretrizes de relacionamento entre ACNUR e parceiros da sociedade organizada.

Com a participação de mais de 250 representantes de ONGS de todas regiões do mundo, o Plano de ação foi PARinC construído na Conferência Global entre ACNUR e Organizações não-governamentais, ocorrida em Oslo no ano de 1994. Ele representou a síntese de centenas de propostas levantadas em seis conferências prévias regionais sobre o tema de cooperação ACNUR e sociedade civil (ACNUR, 1994). No documento gerado, reafirma-se a tradicional divisão de responsabilidade na questão do Refúgio entre ONGs e ACNUR, reconhece-se a importância do fortalecimento dos laços entre as duas partes e são postuladas 134 propostas para se alcançar esses dois objetivos. Entre as principais, encontram-se: estabelecimento de mecanismos de coordenação entre ONGS e ACNUR para implementação de atividades, condução conjunta por parte do Alto Comissariado e de organizações da sociedade civil de treinamentos e seminários em

temáticas pertinentes a questão refúgio e a construção de *databases* conjuntamente por ACNUR e sociedade civil.

Em 1997 é lançada a primeira edição do *Programme Management Handbook for UNHCR's Partners*, reeditado em 2003, em que constam 13 indicações de boas práticas para cooperação entre ACNUR e ONGs. Segundo Mommers e Wessel (2009), essas seriam:

(1) strive to understand each other's point of view; (2) seek opportunities to learn from each other; (3) commit to excellence and improvement; (4) commit to transparency and information sharing; (5) look for synergy; (6) think win-win in their interactions with each other; (7) endeavour to communicate in all directions; (8) plan and solve operational problems together; (9) establish co-ordinating mechanisms and processes that facilitate continuous prioritisation; (10) respect each other's expertise; (11) define roles, limits and standards, and agree to respect them; (12) identify policy gaps, set policy, and share that policy with all concerned during all stages of implementation; (13) commit to training at the earliest stage of the operation' (MOMMERS E WESSEL, 2009, p. 162)

Passando-se para os anos 2000, entre outubro de 2002 e novembro de 2005 ocorreu a *Convention Plus*, ação que mobilizou ACNUR e seus parceiros da sociedade civil ao suplementar os instrumentos legais do instituto do refúgio em nível internacional com uma estrutura global para divisão de encargos em relação a refugiados. Segundo Betts (2008), os resultados efetivos alcançados por essa iniciativa não cumpriram as expectativas inicialmente almejadas, mas ela teve importância por seu caráter inovador.

Betts (2018) utiliza o estudo de caso da *Convention Plus* também para afirmar a capacidade do ACNUR como órgão que pode assumir um papel de mediador e facilitador na promoção de cooperação multilateral. Outra observação é o fato de estruturas que não o ExCom poderem assumir a função de promover cooperação internacional e desenvolverem novas estruturas normativas para o instituto do refúgio.

Outra mudança relevante mais recente no relacionamento entre ACNUR e sociedade civil ocorreu nos anos de 2006 e 2007. Em 2006 é criada a *Global Humanitarian Platform (GHP)*, cujo objetivo foi aproximar a ONU e organizações de caráter humanitárias ao serem seguidos cinco princípios nas parcerias construídas entre as duas partes: Equidade, transparência, abordagem fundamentada em resultados, responsabilidade e complementaridade¹⁰. No ano de 2007 o Alto Comissariado adota em seus *Principles of Partnership* os princípios da *Global Humanitarian Platform*.

Segundo Ferris (2007) a principal função da GHP foi aproximar antes do sistema ONU a seus parceiros da sociedade civil. Com essa iniciativa, diminuiu-se a competição entre as diversas entidades envolvidas com o sistema ONU e fortaleceram-se os laços de cooperação. Ressalta-se, por fim, que Organizações Internacionais Não-Governamentais tiveram mais participação na construção da *Global Humanitarian Platform* que as ONGS nacionais e locais.

O Patrocínio Privado de Refugiados, por fim, também pode ser citado como uma das formas de aproximação entre sociedade civil e o instituto do refúgio. Esse tipo de iniciativa, como observado por Annonni e Del Carpio (2016) surgiu no Canadá na década de 1970 e atualmente o ACNUR delibera sobre a possibilidade de incentivar sua implementação em outros países. No modelo canadense podem ser financiadas por agentes particulares pessoas consideradas refugiadas pelo ACNUR ou em situação análoga a refúgio e há uma lista de responsabilidades que os patrocinadores assumem com seus patrocinados – prestar apoio econômico, orientar sobre a vida no Canadá, auxiliar no acesso a serviços sociais do governo, etc. (ANNONNI E DEL CARPIO, 2016, p 172).

O modelo de Patrocínio Privado Canadense possui vantagens como: aumenta o escopo de pessoas que podem ser beneficiadas pelo sistema de refúgio, uma vez que o mesmo não se restringe a pessoas que se enquadram nos critérios tradicionais de concessão do *status* de refugiado, e retira restrições que Estados, por vezes forma indevida, implantam em relação a que nacionalidades estariam elegíveis para o instituto.

Pode-se afirmar, observando o postulado anteriormente, que existe uma dependência mútua entre ACNUR e seus parceiros da sociedade civil. A promoção de assistência a refugiados é resultado de um bom relacionamento entre o Alto Comissariado

¹⁰Principles of partnership. Disponível em <<http://www.unhcr.org/5735bd464.pdf>>. Acesso em 3 de julho de 2017

e os atores que efetivamente efetuam o trabalho “na ponta” - aqueles atuantes com refugiados no dia a dia, que prestam assistência jurídica, material e psicossocial quando necessário. O ACNUR não possui a mão de obra nem o conhecimento necessário das diferentes realidades locais para que seja cumprido aquilo que o órgão inicialmente se compromete a fazer: assegurar proteção a pessoas refugiadas.

- Atuação da Sociedade Civil na questão do Refúgio no Brasil

Em período anterior a adoção da atual legislação sobre refugiados adotada pelo Brasil em 1997, a sociedade civil e ACNUR já trabalham conjuntamente para proteção de migrantes forçados no país. Comissão Justiça e Paz, Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e Caritas Arquidiocesana de São Paulo conduziam atividades de proteção a refugiados em território nacional desde a década de 70 e, por meio desses atores, as limitações existentes em vista da adoção, por parte do Estado brasileiro, da reserva geográfica era extenuada (JUBILUT, 2006, p. 25). A de cooperação entre ACNUR, Estado e Sociedade Civil é aprofundada com as mudanças decorrentes da adoção da Lei nº 9.474/1997, atual marco jurídico do instituto do refúgio no país.

Como apresentado no capítulo anterior, o Estatuto do Refugiado brasileiro constitui o sistema de proteção a refugiados no Brasil como uma estrutura tripartite que envolve tanto Estado, ACNUR como sociedade civil. A presença da última na proteção dos refugiados em nível institucional, observa Jubilut (2006) tem sua importância porque leva ao engajamento da sociedade, em sentido mais amplo, com o instituto de refúgio. O envolvimento desse setor no processo de decisão e divisão de responsabilidades em relação a refugiados também abre espaço para que organizações não-governamentais possam exercer pressão no Estado em relação a políticas e ações criadas para refugiados.

Pacífico e Mendonça (2010) observam que o Estado Brasileiro, interpelado pela demanda de proteção holística dos direitos de refugiados (direitos sociais, culturais, econômicos), reconhece a necessidade de incluir esse grupo na formulação de políticas públicas – seja buscar inseri-los políticas já consolidadas ou por meio da implementação de novas políticas específicas a migrantes forçados. Entre os atores que estão envolvidos na implementação das políticas públicas especificamente para os refugiados, encontra-se, como discutindo anteriormente, a sociedade civil por meio de

suas instituições, como ONGs que em sua interação entre si constituem uma rede de proteção.

A rede de proteção a refugiados composta por entidades da sociedade civil no Brasil é central defesa de direitos de refugiados. Moreira (2010) afirma que as iniciativas de integração local dos refugiados são preponderantemente conduzidas por organizações não-governamentais (embora não seja descartável a participação do ACNUR e do governo) e que esses atores acabam também desenvolvendo parcerias com outras instituições, algumas pertencentes até mesmo ao setor privado – é citado nominalmente o acordo entre Caritas e o Sistema S por Moreira como exemplo. Entre os desafios existentes para ocorrer integração socioeconômica e cultural dos refugiados, encontram-se a inserção laboral, a questão da moradia, a discriminação de fundo xenófobo e o aprendizado da língua do país anfitrião.

Tratando-se do conjunto de organizações da sociedade civil que estão envolvidas com refugiados no Brasil na atualidade, frisa-se que instituições tradicionais, como as duas Caritas Arquidiocesanas citadas anteriormente, mantêm sua importância — os atores de caráter religioso são os mais destacados no Brasil no campo migração segundo Patarra *et al* (2011). Existem três características que os tonam centrais: eles possuem presença história junto aos migrantes, atuam em diversas frentes e possuem contato direto com seu público, estão envolvidas com o cotidiano do migrante (PATARRA, 2011, p. 225). Contudo, novas instituições emergiram recentemente. Haydu (2011) afirma que hoje existem mais de 100 organizações comprometidas com ações e iniciativas voltadas a refugiados, algumas dessas ligadas entre si pela Rede Solitária para Migrantes e refugiados (RedeMIR).

A RedeMIR, maior rede de suporte a esse grupo de pessoas existente na América Latina segundo Haydu (2011), tem um laço histórico relacionado a formação do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) em Brasília. O Instituto Migrações e Direitos Humanos surge de Núcleos de Atendimentos focados em assistência jurídica a migrantes que foram criados em diferentes pontos do país desde 1989. Inicialmente não eram atendidos refugiados em sua especificidade, mas um acordo com ACNUR em 1992 mudou essa situação. Em 1996 ocorre o primeiro encontro nacional dos Núcleos, em 1999 funda-se o IMDH para que o trabalho efetuado tenha maior consistência e esteja mais bem organizado. Utilizando-se da expertise adquirida no gerenciamento dos atendimentos

e pelas parceiras construídas ao longo do tempo, o IMDH em 2004 começa a articular a rede.

A ideia por trás da RedeMIR é fortalecer a atenção dispensada aos refugiados pelas instituições da sociedade civil que trabalham com eles. Nas palavras do próprio IMDH:

“A Rede Solidária para Migrante e Refugiados quer fortalecer seus laços e relações para, em sentido amplo, desempenhar, no âmbito de suas possibilidades e alcance, o papel de defender os direitos das pessoas em mobilidade e, entre elas, de modo especial, identificar os solicitantes de refúgio ou possíveis refugiados, para orientá-los e preservar seu direito de não devolução para locais ou países onde sua vida está ameaçada, se encontra em perigo.”¹¹

Em 2005 oficialmente entidades parceiras do IMDH e ACNUR, como Cáritas e Missão Paz, aderiram à rede durante o II Encontro Nacional da Rede. A partir desse momento há reuniões anuais da rede. Entre as conquistas que são apontadas pela sua construção, são citadas pelo IMDH (2010):

- 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.
- Capacidade de organização e articulação para atividades conjuntas, contatos, participação em seminários e eventos.

¹¹Rede Solidária: Conceito e Função. Disponível <<http://www.migrante.org.br/index.php/conceito-e-funcao>>.

- 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.

Resumidamente, a RedeMIR auxiliou na integração das diversas entidades que atuam conjuntamente a refugiados, dando-lhes um espaço comum para troca de informações e mobilização. Por meio RedeMIR, as instituições da sociedade civil conseguem se fortalecer em seu trabalho com refugiados pelos laços de cooperação que construíram e constantemente reconstróem.

Para melhor consolidar a proteção a refugiados e estendê-la a pessoas em situação análoga ao refúgio, como os refugiados ambientais, no Brasil, Annoni e de Carpio (2016) defendem que a rede de instituições que prestam auxílio a migrantes forçados poderia adotar modelo semelhante ao canadense de patrocínio de refugiados, sendo nesse cenário o CONARE centralizador e avaliador das solicitações feitas pelas instituições, delimitando requisitos e procedimentos necessários.

Não se pode olvidar, contudo, que os recursos financeiros disponíveis para atuação da sociedade civil em países emergentes como Brasil são mais escassos àqueles presentes nos Estados do Norte global, como o Canadá. Rosita (2009), partindo dessa observação, ressalta que ONGs devem atuar buscando fornecer a melhor proteção possível a refugiados com o dinheiro disponível. Entre os serviços oferecidos pelas

organizações da sociedade civil no Brasil, encontram-se o auxílio à alimentação, cursos para aprendizado do português, cursos profissionalizantes e moradia (MOREIRA, 2014).

Em relação a interação entre sociedade civil e Estado no caso do refúgio brasileiro, primeiramente deve-se salientar que as diferentes esferas federativas não assumem os mesmos papéis em relação aos refugiados. O governo Federal, por meio do CONARE, é sobretudo responsável pela concessão do *status* aos requerentes; por sua vez, as esferas municipal e estadual ficam incumbidas de prestarem serviços públicos básicos, como educação e saúde. Por consequência, é nos últimos dois níveis que ocorre a maior interação para proteção de direitos dos refugiados no dia a dia (obviamente não se descartando a presença da sociedade civil na própria estrutura do CONARE).

Os Comitês Estaduais de Políticas de Atenção aos Refugiados existentes em São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Paraná podem ser considerados espaços para interação entre sociedade civil e Estado no nível estadual para condução de políticas públicas voltadas a migrantes forçados. Mais do que isso, Pinto (2011), ao analisar o caso dos Comitês de São Paulo e Rio de Janeiro, afirma que a própria existência dos mesmos é consequência da atuação da sociedade civil organizada – sem ela, não haveria expertise necessária para sua implementação.

Nos comitês são debatidos os desafios existentes para integração local de refugiados (PINTO, 2011) e como a máquina pública pode auxiliar nesse processo e responder a suas demandas. No caso dos Comitês estudados por Pinto (2011), eles foram instituídos por ato do chefe-executivo do respectivo estado e podem estar vinculados a diferentes secretarias – o São Paulo está ligado à Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania, enquanto no Rio encontra-se no organograma da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. Ressalta-se que ainda não foi plenamente estudada a capacidade de atuação desses órgãos, visto que são de implementação recente.

À guisa de exemplos concretos da interação entre a sociedade civil brasileira, ACNUR e Estado, serão apresentadas a seguir informações sobre o funcionamento do Centro de Acolhida para Refugiados em São Paulo (CASP), o Programa de Reassentamento Solidário adotado pelo Brasil em 1999 e a fundação da Cátedra Sérgio Vieira de Melo.

Oficialmente constituído em 1994, o Centro de Acolhida para Refugiados em São Paulo (CASP) funciona em base de uma parceria entre ACNUR e Caritas Arquidiocesana. Seu trabalho com refugiados se divide em três tipos de “programas”

(programa de proteção, de assistência e de integração) e abarca desde assessoria jurídica em momento inicial para a concessão de refúgio a outros serviços básicos, como orientação sobre onde podem buscar abrigo, se necessário, e disponibilização de cestas básicas para alimentação. Ressalta-se que seus programas de assistência e de integração para refugiados são construídos com colaboração de atores externos– Jubilut (2012) cita convênios com albergues, com o SESC e com o Hospital das Clínicas.

Em 2004 a CASP também iniciou parceira com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República do governo Lula. A relação consistiu essencialmente na transferência de fundos da SEDH/PR para a CASP, que com o novo erário contratou mais pessoal e ampliou geograficamente sua atuação (JUBILUT, 2012). Por volta desse período, igualmente estabeleceu-se contato com o IMDH em Brasília. Observa-se, no caso do CASP, que a relação com o Estado é fundamentalmente de ajuda no financiamento de sua atuação e que o trabalho do Centro de Acolhida ocorre com base na cooperação entre atores sensibilizados com o pleito dos migrantes forçados.

O Programa de Reassentamento Solidário, por sua vez, foi inicialmente uma proposta dos governos brasileiro e chileno que se espalhou regionalmente. Os dois países elaboraram um Memorando de Entendimento com ACNUR sobre a questão do reassentamento e possuíam experiência com essa solução duradora. Em termos de estrutura, salienta-se que os sujeitos que buscam ser reassentados são entrevistados por uma junta de missão composta por representantes do governo e da sociedade civil e que há necessidade de recursos do ACNUR (White e Alves, 2012).

De semelhante forma a estrutura geral de proteção aos refugiados no Brasil, o Programa de Reassentamento brasileiro possui estrutura tripartite nas palavras de Muller (2013), ele foi implementado com atuação conjunta do CONARE, ACNUR e sociedade civil. Tais entes cooperam entre si e um dos principais canais de comunicação entre os três são os eventos de discussão sobre a política de reassentamento.

O ACNUR, segundo White e Alves, implementa o Programa de Reassentamento Solidário por meio da atuação de parceiros da sociedade civil. Esses parceiros são responsáveis por ações como: recepcionar refugiados no aeroporto, orientação sociocultural, moradia inicial, indicação de aulas de português, auxílio na obtenção de documentos e prestação de assistência financeira para obtenção de itens básicos (como comida e roupas). Em um período inicial de um mês, há um responsável

que visita os reassentados três vezes por semana, depois as visitas passam a ser mensais até o final do primeiro ano (WHITE E ALVES, p. 71, 2012).

Ainda existem desafios no reassentamento e na integração do refugiado para que o mesmo alcance certo grau de autossuficiência. Uma sugestão que White e Alves apresentam para melhoria do presente cenário é a diversificação das parcerias, principalmente fortalecer laços com instituições como universidades que possam auxiliar nos serviços prestados a refugiados tanto dentro do programa como outros que não estejam sob sua alçada (WHITE E ALVES, 2012).

Seguindo a linha sobre cooperação entre entes que estejam envolvidos na proteção de refugiados e uma possível cooperação com as universidades, no Brasil existe a Cátedra Sérgio Vieira de Melo (CSVM). As primeiras Cátedras foram criadas em 2003, após a morte do funcionário da ONU Sérgio Vieira de Mello em um ataque terrorista em Bagdá, sendo a PUC-RJ e o UNICEUB as primeiras universidades a implementá-las. Na primeira década dos anos 2000, a CSVM é implementada também em outras universidades, como a UFSCAR e a UniSantos (Rodrigues, 2014). Em 2010 é realizado o primeiro Seminário Nacional da CSVM, em que participam acadêmicos estudiosos da questão do refúgio e atores importantes da política nacional nesse tema, como diretores de instituições da sociedade civil que atuam no campo do instituto do refúgio, funcionários do ACNUR e representantes do CONARE e do ministério da Justiça.

No ano de 2011 o ACNUR elabora um novo modelo de convênio da CSVM, em que são adotados pelas universidades envolvidas com a Cátedra um termo de referência e um conjunto de atividades que as instituições acadêmicas se comprometem a efetuar em torno da problemática do refúgio. Segundo Rodrigues (2014) foi a forma encontrada para os envolvidos na iniciativa construírem ações reais para refugiados, não somente utilizassem sua participação no programa para marketing ou autopropaganda. Ações como vestibulares especiais para refugiados e debates sobre validação de diplomas também passam a ocorrer nas universidades.

A criação da Cátedra ajuda na mobilização do campo acadêmico sobre a temática do refúgio e os eventos realizados em torno dela auxiliam na mobilização e coordenação da sociedade civil nesse tema. Em resumo, essa seria sua importância. A existência da CSVM gera contribuições importantes para a causa dos refugiados, assim como afirma Rodrigues (2014) e, como próximos passos, há um

potencial que pode ser desenvolvido caso participantes dela consigam se articular para ter uma voz ativa e estruturada em espaços como o CONARE.

- Participação da sociedade civil na questão do refúgio em perspectiva regional no cone sul – comparação com a Argentina

Em consequência da estrutura semelhante de proteção a refugiados adotada pelos países do cone sul do continente americano, em todos os Estados dessa região há relevante e participação da sociedade civil na questão do refúgio, principalmente na atuação pela proteção dos direitos de refugiados. Nesse sentido, pode-se comparar a atuação das instituições desse setor da sociedade no Brasil e na Argentina.

María José Magliano (2009, 2011) em suas publicações afirma que recentemente houve crescimento em número de Organizações Não-Governamentais cujo campo de trabalho esteja ligado a questões migratórias, incluído o refúgio, após a década de 90 na Argentina – tal fato assemelha o cenário da sociedade civil argentina ao da sociedade civil brasileira. Nesse contexto de fortalecimento de instituições não governamentais após a redemocratização dos países do cone sul, grupos da sociedade civil tornaram-se importantes para o desenho e aplicação de políticas públicas sobre migração, passaram a possuir atuação ímpar na temática.

Observando sistematicamente a conjuntura da sociedade civil argentina atual na questão do refúgio, são possíveis duas afirmações: em primeiro lugar suas ações voltam-se principalmente para a salvaguarda de direitos básicos de refugiados, esse objetivo em comum une os atores do campo e torna atuação em rede possível; assim como Mármora (2011) indica, é com base nesse princípio que diferentes instituições formam coalizões de *advocacy*. A segunda observação consiste em que, no presente momento, há extrema variedade de organizações da sociedade civil relacionadas ao instituto do refúgio e que elas são heterogêneas entre si.

Como uma espécie de tipologia das instituições da sociedade civil argentina, Falcón (FALCON, 2010 apud MÁRMORA et al, 2011, p. 62) sugere a divisão das mesmas em quatro grupos: Organizações de base, Organizações de Intermediação, Centros de Estudo e ONGs. Serão apresentados exemplos dos três últimos tipos de organização, uma vez que não se encontrou produção acadêmica sobre organizações de base voltadas a refugiados e refugiadas sírias, foco da dissertação, e o trabalho das

mesmas volta-se normalmente a grupos específicos, não tem caráter geral como o das Organizações de intermediação, dos Centros de Estudo e de algumas ONGs.

Conceituando-se os tipos de organizações pela divisão de Falcón, as entidades de intermediação argentinas exercem o papel de mediadoras entre instâncias estatais e outros atores, como empresas do setor privado. Já os Centros de Estudo sobre migração existem em diversas universidades argentinas e buscam interpretar o fenômeno migratório em suas variadas dimensões; suas análises são difundidas para outros entes da sociedade civil e contribuem para discussão em nível político sobre o tema do refúgio. As ONGs, por fim, atuam com os mais diversos objetivos e maneiras de trabalhar em relação as migrações, elas prestam assessoria jurídica a migrantes, atuam na difusão de informações importantes para esse público, auxiliam na inserção laboral, organizam atividades culturais e recreativas e, como ação mais importante, intervêm nos espaços de discussão política sobre migração (FALCON, 2010)

Segundo Mármore (2011), entre os principais atores existentes da sociedade civil organizada argentina que trabalham com a questão do refúgio, encontram-se a *Comisión Católica Argentina de Inmigración* (FCCAM) e o *Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados* (CAREF) como duas grandes entidades tradicionais ligadas à Igrejas que estariam, na tipologia de Falcón, na categoria de Organizações de Intermediação. O Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), por sua vez, seria um ator laico como relevância na temática de migrações forçadas por sua produção acadêmica e estaria classificado como um Centro de Estudo. Ressalta-se que o público-alvo desses agentes citados não se restringe a refugiados, acabam por atuar com migrantes de forma geral.

Tratando-se especificamente da atuação do FCCAM, com seus mais de 60 anos de trabalho em conjunto com o ACNUR, sua importância em termos de promoção de políticas públicas para refugiados encontra-se em ações como os programas de integração local por ele elaborados; essa instituição igualmente envolve-se com questões jurídicas, como a implementação da regularização de imigrantes ocorrida em 1992 e 1994 (MÁRMORA, 2011, p.73). Por sua vez, a *Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes* (CAREF), atua centralmente em três áreas de trabalho: assessoramento jurídico, empoderamento de refugiados por meio de apresentação de práticas cidadãs e atuação perante o Estado.

O CEMLA, à guisa de exemplo de Organização classificada como Centro de Estudo, destaca-se por produzir análises dos fluxos migratórios dentro de uma perspectiva de proteção dos direitos humanos de migrantes e refugiados. Ele organiza atividades que trabalhem com a temática da migração e tem parceria com instituições de diversas partes do mundo, nas palavras de Mármora (2001).

Uma ONG parceira do ACNUR que pode ser citada no cenário argentino é a *Asociación MyRAR (Migrantes y Refugiados em Argentina)*. Seu campo de atuação está relacionado à integração dos refugiados do ponto de vista econômico e cultural, sendo seu principal programa a concessão de microcrédito por meio de fundos advindos do ACNUR e do *Ministerio de Desarrollo Social* (Mármora, 2011).

A atuação das organizações da sociedade civil possui semelhanças no Brasil e na Argentina. Em ambos os países, são instituições desse setor da sociedade que auxiliam refugiados em questões básicas, como a entrada no processo de regularização da situação documental, e também se responsabilizam pela integração dos mesmos na sociedade anfitriã. Não obstante, possuem auxílio normalmente do ACNUR e, em certos casos, do próprio governo.

Exemplo de ação conjunta da sociedade civil junto ao Estado na questão da migração na Argentina em casos como a “*Mesa de organizaciones em defensa de los derechos de los inmigrantes*”, evento que em 1996, que reuniu diversas organizações civis e cujo trabalho, a longo prazo, originou a reforma migratória de 2003 (Mármora, 2011). Outro desenvolvimento mais recente em nível de diálogo institucional entre sociedade civil e Estado foi a criação do *Foro de Migrantes y Refugiados*, espaço em que se reúnem membros da sociedade civil, migrantes e refugiados (Cicogna, 2009).

Por fim, pode-se frisar que Argentina possui um programa de reassentamento voluntário em 2005 semelhante aquele inicialmente adotado pelos governos brasileiro e chileno que se espalhou pelos países da América Latina. Dependente de recursos do ACNUR e de parceria com entidades da sociedade civil, é uma iniciativa cujo objetivo é a melhor proteção de direitos de refugiados, servindo como solução duradoura quando o primeiro país de acolhida não cumpre plenamente seu papel.

2.2. Refúgio e governança

- Introdução

Num contexto marcado pelo avanço da globalização e pelo desenvolvimento tecnológico, os movimentos migratórios humanos mudaram de caráter nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI. Betts (2010), por exemplo, correlaciona o aumento das interconexões fronteiriças ocorrido em tal cenário ao crescimento da mobilidade humana, que fez o número de migrantes internacional saltar de 82 para 200 milhões entre os anos de 1970 e 2005. Tal conjuntura mobilizou a comunidade internacional e ativou agendas políticas nacionais sobre o tema das migrações: uma das discussões em vigência acerca da problemática migratória é como gerenciar em si as migrações, sendo a formulação de um regime global de governança das migrações uma possível proposta de solução a esse dilema, pelo observado na literatura que será trabalhada nesse capítulo.

O instituto do refúgio, de semelhante forma, foi impactado pelo quadro hodierno no campo das migrações e também há em torno dele discussão sobre a possibilidade de um sistema de governança que abarque os desafios existentes nessa temática. Como justificativa para a viabilidade de um regime de governança global do refúgio, pode ser utilizada a própria estrutura assumida pelas redes de proteção a migrantes forçados existentes no presente momento, em que o ACNUR atua como um Organismo Internacional o qual coordena a proteção dos refugiados em articulação com os Estados e organizações da sociedade civil locais e internacionais. Todavia, antes do aprofundamento nesse debate específico, é necessário abordar de forma mais extensiva os efeitos da globalização sobre o refúgio e o conceito em si de regime de governança.

- Globalização e refúgio

Desde o século XVI existe um sistema-mundo que conecta os vários continentes do globo, segundo Wallerstein (1974), e os próprios movimentos de migração forçada são tão antigos quanto. Nesse sentido, pode-se afirmar que a globalização não é exatamente um fenômeno recente. Contudo, após a revolução industrial, há uma

aceleração das mudanças cenário social em vista dos avanços tecnológicos e a globalização adentra numa nova fase – novos meios de comunicação instantânea eletrônica e de transporte (nominalmente o transporte aéreo) são exemplos de alterações. Constituiu-se com isso um novo sistema global no qual os diversos locais estão conectados entre si por uma rede que envolve relações de produção e poder – o que Castells (1996) define como Sociedade em Rede. O conjunto de fatores citado origina um balanço de poder inédito que, como observa Richmond (2010), é definido pela formação de novas alianças locais entre países e pela presença de megacorporações transnacionais alteradora da lógica do sistema internacional.

O funcionamento do sistema capitalista na presente fase da globalização por si só, contudo, não acaba com problemas como pobreza, desigualdade social e existência de conflitos armados. Na visão de Sassen (1998), a própria conjuntura atual da globalização é fundamentada em uma geografia que divide o mundo entre locais centrais e marginais, em que as desigualdades entre eles são exacerbadas. Mesmo nos próprios dos polos centrais do sistema, há um movimento de concentração de renda e outros recursos em uma camada específica da população, enquanto o resto empobrece. Com isso, movimentos migratórios ocorrem em direção a locais que tecnicamente disponibilizariam melhores condições de vida tanto para migrantes econômicos como migrantes forçados.

Dentre as consequências do lado negativo da globalização, relacionado a exacerbção das desigualdades, pode ser citada a amplificação dos conflitos civis e étnicos no sul global, que por sua vez aumenta o número de requerimentos de refúgio, os deslocamentos internos e apátridas. Os países do norte global, por sua vez, preocupam-se com o número de refugiados que adentram em seu território e adotam medidas restritivas em suas fronteiras (CHIMNI, 2000, p. 250-251). Maior parte dos refugiados, em consequência desse fechamento, passam a habitar Estados também no sul global, próximos de seu local de origem. É o que acontece atualmente na crise humanitária síria sobre a qual essa dissertação está relacionada: maior parte dos deslocados pela guerra hoje encontram-se no Iraque, Jordão, Turquia e Líbano.

Realça-se que a globalização também gera incertezas acerca do papel a ser assumido pelos Estados na presente conjuntura. Sassen afirma que algumas decisões políticas tradicionalmente tomadas dentro da esfera nacional, como a questão do controle de fronteiras, hodiernamente estão passando a ser tomadas em espaços supranacionais e nesse sentido surgem sistemas de governança global. Por um lado, há teóricos que

afirmam que os Estados, com esse movimento, perdem seu poder de decisão sobre assuntos que lhe são caros (Sassen, 1996 e Ohmae, 1995 apud Koser, 2007). Em outra visão, há quem afirma que esses sistemas de governança são ativamente adotados pelos entes nacionais como nova forma de gestão política que corresponde aos desafios atualmente presentes, sobre a qual eles possuem controle (Kaldor, 2003 apud Koser, 2007).

Ainda pertinente a questão do espaço dos países, igualmente não são ignoráveis no cenário hodierno os movimentos de redução estatal promovidos pela política neoliberal adotada desde os anos 80, que influenciou a capacidade desses entes em lidarem com as migrações do ponto de vista operacional – com menores recursos, ficam questionamentos sobre como financiar desde políticas de controle lindeiro a ações de interação de refugiados.

Os novos espaços que surgem com a diminuição da atuação direta do Estado após o fenômeno da globalização e da expansão da ideologia neoliberal são ocupados por redes e movimentos sociais da sociedade civil, que podem tanto apoiar os governos em medidas de fechamento de fronteiras ou se mobilizar para apoiar refugiados e migrantes em suas necessidades e direitos. Também frisa-se que essas redes e movimentos podem assumir caráter transnacional – há atores e entidades transnacionais envolvidas no campo das migrações.

É errado, contudo, sobrevalorizar a influência da globalização e do desenvolvimento de um sistema internacional de direitos humanos na problemática migratória. Isso porque, como observa Ambrosini (2015), autoridades estatais ainda são as principais responsáveis no quesito concessão de residência e de cidadania. Autoridades estatais ainda garantem ou recusam o acesso a certos direitos sociais —seu poder pode ter diminuído em outras esferas, mas nessa especificamente se mantém.

A participação da sociedade civil na política migratória hoje é institucionalizada e uma das funções que adota é contrabalancear os efeitos de políticas exclusionárias adotadas pelo Estado no tema da migração. Pode-se afirmar que o dilema chave existente, assim como postulado nas palavras de Ambrosini (2015), é como conciliar princípios de soberania nacional e de controle de fronteira, interesses centrais dos países no presente momento, com o respeito a direitos humanos fundamentais de migrantes e refugiados, interesse central da sociedade civil que se organiza em prol dessas pessoas.

Em um Estado com recursos escassos para políticas públicas para setores desfavorecidos de sua população, há restrição no acesso a benefícios normalmente concedidos em sistemas de bem-estar social. Com isso, migrantes e refugiados podem sofrer marginalização social. Nesse sentido, as instituições da sociedade civil podem atuar auxiliando refugiados e migrantes por meio de prestação de serviços sociais que sejam necessários e também podem operar na inserção desse grupo de pessoas no mercado de trabalho no país anfitrião por meio de sua mobilização.

Por fim, faz-se referência a migrantes e refugiados de forma conjunta pois no mundo globalizado é cada vez mais difícil distinguir migrantes e refugiados em base dos fatores que motivaram sua migração e também a necessidade de proteção que deveria ser dispensada em cada caso. É utilizado o termo migração mista (*mixed migration*) na literatura para referir-se a fluxos migratórios em que refugiados e outras categorias de pessoas estão presentes, utilizando os mesmos caminhos ou rotas para alcançarem seu destino. Esse tipo de movimentação é um dos desafios mais visíveis ao sistema de proteção internacional a refugiados na atualidade.

Em resumo, afirma-se que as nações definem os limites em que as instituições da sociedade civil operam no contexto presente e essas, por sua vez, as entidades de setor fornecem suporte a migrantes e refugiados que os países não têm interesse ou capacidade de oferecer (Ambrosini, 2015). Com esse arranjo, há prestação de serviços que de outra forma não seriam disponibilizados em vista da redução dos aparatos estatais no mundo globalizado e da onda de neoliberalização que desarticula redes existentes de bem-estar social. As redes de políticas para refugiados e migrantes existentes são flexíveis e adaptáveis dependendo de como se encontra a interação entre Estado e sociedade civil.

Os refugiados, principalmente aqueles que alcançam países distantes de seu local de origem, dependem de políticas multiculturais e multirraciais em seus países anfitriões para que não sejam vítimas de xenofobia e racismo, segundo Richmond (2010), e essas políticas são construídas num contexto em que sentimentos de alienação e impotência estão presentes na população dos Estados nacionais anfitriões em consequência as rápidas mudanças nas políticas, econômicas e sociais que ocorrem no mundo globalizado. Mecanismos de coordenação transnacional existem para um melhor controle de desafiante conjuntura imposta pelo mundo globalizado e desse ponto a questão dos regimes de governança global torna-se relevante.

- Regimes de governança internacionais (globais) e redes transgovernamentais

A priori, assim como Bevir e Hall (2011) apontam, um aspecto central da ideia de governança é a governabilidade sem a existência de um poder soberano. Os diferentes entes envolvidos no sistema de governança internalizam normas, procedimentos e costumes sem que um poder externo pré-definido as imponha e a regulação sucede-se por meio do monitoramento efetuado pelos próprios participantes entre si. Em outras palavras, o cerne da governança encontra-se na própria coordenação existente entre os envolvidos.

O conceito de Governança global, por sua vez, é utilizado para ser feita referência aos sistemas de regras dentro dos quais as ações de Estados e de outros agentes (ONGs, Organismos Transnacionais) que tem impacto em questões transnacionais são tomadas. Ele pode ser aplicado no contexto atual das relações internacionais em que ocorreu a ascensão de atores não estatais na política mundial e seu foco encontra-se no estudo do complexo conjunto de atividades e processos envolvidos no processo de coordenação entre os atores envolvidos nos regimes de governança.

Referindo-se a como é exercido o poder dentro da governança global, Barnett e Duvall (apud Milner e Wojnarowicz, 2017) dividem em quatro categorias as possíveis expressões de poder existentes: poder compulsório, poder institucional, poder estrutural e poder produtivo. O poder compulsório é observado quando um ator diretamente controla as ações ou a capacidade de agência de outro sujeito envolvido na rede de governança, comumente utilizando-se de recursos econômicos para conseguir tal objetivo. O poder institucional, de caráter mais difuso, relaciona-se a criação de Organizações Internacionais pelos Estados componentes da rede, e essas, em seu turno, afetam o comportamento de outras instituições. O poder estrutural, por sua vez, relaciona-se a posição hierárquica que os agentes da rede se encontram e como isso determina sua capacidade de atuação. Por último, o poder produtivo é ligado a capacidade dos membros da rede em operacionalizar sua expertise, seu conhecimento, na produção de categorias e de discursos a serem utilizados dentro da rede.

De semelhante forma ao debate existente acerca dos impactos da globalização no papel dos Estados, não há consenso entre os autores que discutem o que a governança global significa para as nações. Krasner (apud Bevir e Hall, 2015), por exemplo, afirma que os regimes de governança são ferramentas utilizadas pelos países, representam novos

meios para serem alcançados os mesmos tradicionais fins. Drezner (apud Bevir e Hall, 2015) observa que os Estados delegam seu poder regulatório a regimes de governança, incluem atores não governamentais em suas decisões, somente quando interesses coincidem. Em oposição a essa argumentação, pensadores como Thomas (apud Brevir e Hall, 2015) e Abrahamsen (apud Brevir e Hall, 2015) argumentam que o vetor central da formação dos sistemas de governança global é o próprio capitalismo globalizado atual; regimes de governança inicialmente servem aos interesses de instituições financeiras e de agências de desenvolvimento ligadas ao projeto político neoliberal e a principal ferramenta de oposição a esse cenário, ironicamente, é a mobilização social da sociedade civil em nível transnacional.

Sobre a repercussão da governança global na agenda política, inicialmente existia otimismo sobre a capacidade desses regimes de governança trabalharem com problemas existentes na esfera internacional. Entre os objetivos a serem alcançados pela governança, encontravam-se o fortalecimento da segurança e de uma ética civil em nível global por meio de melhorias nas instituições e no quadro legal existente (BREVIR e HALL, 2015). Como não foram atingidas essas metas, a discussão passou a ser como tornar organizações de caráter participativo mais responsivas a demandas de seus membros – sejam Estados ou organizações não-governamentais.

Os sistemas de governança defrontam novos dilemas que emergem no cenário sociopolítico contemporâneo – terrorismo, mudança climática, novas ondas de refúgio de tamanho inigualável seriam algumas das questões que podem ser citadas como exemplos. Burocracias tradicionais hierarquizadas não possuem o nível de coordenação necessário para que sejam resolvidos os problemas de natureza complexa previamente citados, logo torna-se necessária a adoção de estratégias mais inovadoras e colaborativas para a construção de verdadeiras resoluções. Essas novas estratégias que envolvem governança são fundamentadas em redes de atuação e parcerias, não se restringem somente a atores Estatais e não assumem como limite as fronteiras nacionais históricas.

Resumidamente, flexibilidade é a palavra-chave para definição da governança global. Existe uma estrutura para que sejam tomadas ações, mas essa não é rígida, está aberta a mudanças, dependendo das necessidades dos atores em suas operações — assim como afirmam Brevir e Hall (2015). Em termos de função e estrutura, as redes de governança são similares as redes transgovernamentais formadas na

atualidade; não se pode deixar de ressaltar que tantos os regimes de governança e as redes hoje encontram-se entrelaçadas no cenário internacional.

Nas palavras de Slaughter e Hale (2011), as redes transgovernamentais emergem de forma orgânica a partir de demandas complexas de natureza internacional e usualmente encontram-se no campo de políticas regulatórias. Essas redes, que passaram a se consolidar desde a década de 90, oferecem parcialmente o suporte necessário para a existência dos regimes de governança que manejam as relações de interdependência existentes entre os atores no mundo globalizado. Elas possuem três principais funções: expandem a capacidade dos Estados de confrontarem questões que exigem certo nível de coordenação transnacional, têm plasticidade não presente nos canais tradicionais de diplomacia (principalmente para a troca de informação) e servem para que tecnocratas tenham um canal para aplicar sua *expertise* quando preciso.

Tratando-se de tipologia, redes transgovernamentais podem ser divididas segundo o tipo de relação que os atores que a compõe estabelecem entre si e pelas funções que cumprem, em uma classificação proposta por Slaughter e Hale (2011, p. 344). As relações construídas podem ser tanto de caráter horizontal quanto vertical – aquelas redes constituídas por participantes que se encontram no mesmo nível são horizontais; por sua vez, as constituídas por oficiais em diferentes níveis hierárquicos (como redes compostas por servidores representantes de um país e por servidores de um mecanismo transnacional que gerencia a rede) são verticais. Sobre o papel, função da rede, elas podem ser agrupadas nas categorias: redes de informação, de execução (*enforcement*) e harmonização.

Redes de informação horizontal são as mais comuns e reúnem partes interessadas para troca de informação e construção de boas práticas. Prestação de assistência técnica e programa de treinamento são as formas de ação que definem esse tipo de rede. As redes de execução, por sua vez, surgem quando os Estados individualmente são incapazes de fazer valer certos mecanismos legais adotados; nesse contexto, são criados programas de assistência e de troca de informação entre os Estados. Por fim, as redes de harmonização reúnem entes reguladores para garantir que as normas as quais eles aplicam estão de acordo com um mesmo parâmetro.

As redes transgovernamentais carecem, normalmente, de autoridade legal formal e servem para difusão de informação e de conjuntos de práticas específicas. Como notam Slaughter e Hale (2011), a troca de informação que ocorre nas redes auxilia a

experimentação e o compartilhamento de poder entre os autores envolvidos nesse espaço. Em termos de coordenação, as redes servem como plataformas de mútua influência em que os seus membros tentam se convencer mutuamente dos cursos de ação a serem tomados, nas quais as arguições apresentadas são mais importantes que o poder material ou bélico de cada ator.

Em relação aos problemas existentes relacionados as redes transgovernamentais, Slaughter e Hale (2011) argumentam que, por sua estrutura demasiado maleável e desprovida de autoridade formal, elas dependem da boa vontade de seus participantes na adoção do que é acordado em seu espaço. Os sistemas de governança possuem semelhante problema.

Tanto as redes como sistemas de governança apresentam melhor funcionamento em temas relacionados a um alto nível de interdependência e de interesse comum dos agentes envolvidos, como na área de cooperação antiterrorismo. O alinhamento de interesses dos Estados e de outros agentes igualmente auxilia no funcionamento das redes e de sistemas, enquanto, por sua vez, nos assuntos em que os atores possuem o desejo de manter suas informações privadas, dificilmente se instituirá um mecanismo de troca de informação e coordenação.

Um último aspecto a ser mencionado na questão da associação entre regimes de governança global e redes transnacionais é a indagação acerca de sua legitimidade sob uma ótica democrática. Slaughter e Hale (2011) afirmam que as redes transgovernamentais representam, *a priori*, uma forma atrativa de sistema de governança global do ponto de vista normativo. Tal conclusão advém do fato que instituições internacionais e outros regimes de governança que sejam majoritariamente compostos por agentes do setor privado não têm uma estrutura suficientemente democrática, responsiva a pressão pública e eleitoral; por sua vez, as redes transgovernamentais, por serem compostas por representantes de governos, estão ligadas de forma mais clara aos Estados como entidades políticas de caráter representativo e haveria um maior nível de *accountability*.

Como os Estados tem atuação direta nas redes transnacionais por meio de representantes que fazem parte de seu corpo burocrático, espera-se que os sistemas de governança baseados em redes transnacionais possuam um maior nível de legitimidade em suas decisões, afinal, esses representantes deveriam estar associados a agendas e compromissos políticos assumidos pelos governantes nacionais eleitos. Contudo, como

os próprios Slaughter e Hale (2011) ressaltam que a atuação de oficiais domésticos nas redes não segue necessariamente aquilo proposto pelos representantes eleitos pela população.

Especialistas que trabalham nas redes transgovernamentais não sofrem as mesmas regulações que agentes de Agências e Órgãos nacionais, não estão sujeitos ao direito administrativo nacional que normalmente garante a responsabilidade de burocratas a vontade política da população. Conclui-se que a necessidade de formulação mecanismos que assegurem *accountability* ainda se encontra presente.

Tanto as redes transgovernamentais como regimes de governança possuem problemas com *accountability* e o regime internacional em torno do instituto do refúgio, como será visto no próximo trecho desse capítulo, não é exceção.

- O regime internacional do refúgio e sua governança

Segundo Jones (2013) o debate atual sobre a governança do regime internacional do refúgio tem seu início na década de 90, pois esse momento foi marcado por discussões em torno da possibilidade de reforma e reconfiguração do instituto do refúgio em si – o próprio uso do termo “regime” para referir-se aos instrumentos, instituições e ao conjunto de relações existentes voltadas a proteção de refugiados data desse período. Anteriormente a essa década, não havia muitas referências a “governança” ou a “regime” na produção acadêmica sobre refúgio. Com o início da utilização desses conceitos, boa governança passa significar maior efetividade do instituto do instituto.

Por sua vez, Loescher e Milner (2011) não delimitam temporalmente o surgimento ou adoção das ideias de regime ou governança do refúgio, mas afirmam que a governança internacional desse tipo de migração forçada é mais robusta que a governança de outras áreas. Isso ocorre, em primeiro lugar, pela existência de um quadro legal institucionalizado de caráter multilateral que regula como deve ser a resposta dos Estados à questão do refúgio. Há também um conjunto de normas e acordos cuja aplicação é supervisionada pelo ACNUR, cujo papel de observador e regulador é crucial no regime internacional do refúgio. Esses dois fatores solidificam o sistema de governança. O Alto Comissariado, por sua vez, não atua sozinho, possui parcerias consolidadas com entes nacionais e outros atores (ONGs, agências do sistema ONU, doadores) e isso torna

necessária a existência de algum mecanismo de coordenação- esse seria um terceiro ponto para explicar a existência de um sistema de governança.

Define-se como regime internacional do refúgio, nas palavras de Jones (2013) o conjunto de normas legais e instituições cujo trabalho é voltado a proteção de refugiados contra qualquer perseguição que possam sofrer. Dentro desse regime se delimita quem pode ser considerado refugiado e quais obrigações a comunidade internacional tem com essas pessoas. Seu cerne está na Convenção de 1951, no Protocolo de 1967 e no ACNUR. A discussão sobre governança, por sua vez, inicialmente é centrada nesse regime internacional.

A princípio, a convenção de 1951 reconhece o Alto Comissariado como instituição internacional centralmente responsável pelo instituto do refúgio. O ACNUR seria um ator central nesse regime de governança por ser o principal produtor de normas e por garantir que os Estados estejam cientes dos princípios que regem a proteção de refugiados. Seu Conselho Executivo (*ExCom*) é o órgão com autoridade dentro da instituição para decisão do orçamento, de ações políticas. Em consequência de sua composição (atualmente 85 Estados-membros eleitos¹²), questões advindas da conjuntura política externa estão nele refletidas.

O principal embate existente no regime de refúgio internacional é o conflito entre os entes nacionais e outros atores que atuam na proteção de refugiados, pois nem sempre os interesses dos Estados encontram-se alinhados com os objetivos humanitários do instituto do refúgio. Loescher e Milner (2011) afirmam que não há como o ACNUR cumprir seu papel sem o auxílio dos Estados, o que é um problema existente nos últimos anos com o crescimento de números de migrantes forçados exercendo pressão sobre as fronteiras dos países. Jones (2013) afirma que o consenso existente no campo é: se há uma falha na proteção de pessoas pertencentes ao grupo de interesse do Alto Comissariado, é porque os agentes, principalmente países, não seguem os princípios que regem o instituto, não aderindo adequadamente a práticas necessárias.

Após o fim da guerra fria, principalmente na década de 90 e em momentos posteriores, ocorreu um movimento de fechamento de fronteiras, que colocou em dúvida a própria efetividade do instituto do refúgio nas palavras de Reis e Rocha (2010). Isso gerou iniciativas cujo objetivo era robustecer o instituto por meio da constituição de ações

¹²O Comitê executivo. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-comite-executivo-excom/>>. Acesso em 21 de julho de 2017.

e iniciativas que são mais bem compreendidas sobre a ótica das teorias sobre governança global e redes transgovernamentais. O ACNUR, segundo Jones (2013), nesse momento também assumiu um outro papel no sistema de refúgio: deixou de ser um órgão de caráter prioritariamente supervisionador e passou a atuar mais diretamente na provisão de serviços.

Um exemplo de ação que buscou fortalecer os laços da governança do regime internacional do refúgio foi o processo de Consulta Global (*Global Consultation*) do ACNUR. Essa foi uma iniciativa instituída no início dos anos 2000 que objetivou promover o alinhamento de interesses de Estados, ACNUR e outras instituições envolvidas com o instituto legal. Loescher e Milner, em sua análise, citam dois principais resultados dessa movimentação. Em primeiro, há a adesão a uma declaração que reafirmava a importância do Alto Comissariado como uma instituição multilateral com mandato internacional sobre o instituto do refúgio a qual deveria ter espaço nas decisões políticas tomadas sobre o instituto do refúgio. Em segundo e, mais relevante, cria-se a primeira edição da Agenda de proteção (*Agenda for Protection*), que delimita um conjunto de atividades e temas prioritários para que a proteção de refugiados fosse fortalecida.

No primeiro momento, Agenda de proteção foi constituída por 5 metas centrais a serem alcançadas por meio da atuação do ACNUR, Estados e outros agentes relevantes. Nas palavras de Feller (2003 apud Loescher e Milner, 2011), ela foi uma resposta às questões de segurança levantadas pelos países em relação a problemática do refúgio, buscou melhorias na divisão das responsabilidades que devem ser assumidas com os refugiados por países e atores da sociedade civil e incluiu necessidades específicas de mulheres e crianças refugiados na pauta de discussão.

Seguindo o mesmo caminho que outras iniciativas sem caráter obrigatório de adoção que são tomadas dentro de sistemas de governança, os impactos da Agenda de Proteção foram limitados. O próprio ACNUR não se encontrava unificado em sua adoção, seus objetivos eram amplos em demasia e nenhuma questão era tratada com a profundidade necessária (LOESCHER E MILNER, 2011). Com a não obtenção dos resultados esperados, há o início de uma nova ação chamada *Convention Plus*. Essa iniciativa multilateral, citada anteriormente no capítulo sobre sociedade civil e refúgio, teve objetivos semelhantes ao da *Agenda for protection* ao também ter como sua

pretensão o desenvolvimento de um quadro legal que revisitasse a divisão das responsabilidades com refugiados.

O discurso de governança do refúgio e, em nível mais amplo, das próprias migrações é usado de maneira instrumental para contrabalancear manifestações políticas com zero tolerância a mobilidade humana ou então manifestações que estejam focadas na questão da segurança nacional. Segundo Scheel e Ratfisch (2014), o ACNUR avalia positivamente uma governança que leve a uma gestão racionalizada dos fluxos migratórios forçados com o objetivo de induzir os países envolvidos no regime internacional do refúgio a seguirem um conjunto específico de práticas e ações para refugiados.

Analisando as mudanças ocorridas no regime internacional de refúgio ocorridas entre sua criação e momento atual, Jones (2013) defende que o sistema de governança do mesmo não se alterou significativamente. Ele existe de maneira similar desde a elaboração do estatuto do ACNUR e da convenção do refúgio de 1951. O órgão central do Alto Comissariado aumentou em número de membros, mas sua atuação permaneceu a mesma, por exemplo. Embora tenha ocorrido a formalização de práticas consultivas do ACNUR com outros atores, o Comissariado permanece a única grande instituição responsável

A maneira como Jones (2013) descreve o cenário da governança do regime internacional, do refúgio, contudo, diminui a importância das mudanças recentes que ocorreram, principalmente se forem analisados casos específicos regionais. Se não houve grandes inovações em nível global, regionalmente o instituto do refúgio e a rede de proteção a refugiados sofreu mudanças – cita-se, à guisa de exemplo, o já trabalhado caso da Declaração de Cartagena na América Latina com a ampliação do conceito de refúgio e também o processo de institucionalização de uma legislação que desse caráter tripartite ao sistema de proteção aos refugiados no cone sul do continente americano.

Para evitar tal problema, Jones (2013) afirma que existem diferenças entre o regime internacional e diferentes regimes regionais do refúgio – como o regime Europeu, o Africano, o Americano e o Asiático. Segundo ele, essas expressões regionais do instituto do refúgio incorporaram algumas das práticas do regime internacional, mas são distintas por apresentarem características peculiares não existentes em outros locais. Os maiores avanços normativos no campo do refúgio estão presentes em mecanismos regionais.

Normativamente, os sistemas regionais de refúgio apresentam esquemas de governança mais consolidados e funcionais que o próprio regime internacional mais generalizado do refúgio. Isso advém do fato que acordos regionais adicionam obrigações extras aos Estados e parceiros perante refugiados. Com a ascensão da discussão sobre governança no regime internacional do refúgio, passa-se a ser debatido se o ACNUR deve ser o ator central no regime ou se a sociedade civil regional e local poderia assumir o papel de negociador e supervisor da proteção de refugiados e isso fortalece iniciativas locais.

A questão da governança no instituto do refúgio torna-se mais complexa com o fortalecimento de atores locais. Há com essa mudança uma alteração do equilíbrio de poder e os atores dentro do regime competem por influência. Realça-se de semelhante forma que o regime internacional do refúgio não existe de forma isolada, ele é influenciado por outros regimes, fato que também aumenta sua complexidade. Fundamentado nessas observações, Betts (2010) define que a melhor forma de compreender o regime é entendê-lo como alto intrincado, construído na interação de várias instituições.

Betts (2010) apresenta uma visão diferente de Jones (2013) sobre a evolução do regime internacional do refúgio. A proliferação de instituições internacionais no campo de Direitos Humanos, de segurança, de desenvolvimento socioeconômico e na resolução de conflitos causou alterações no regime internacional do refúgio em vista da área de atuação desses novos atores parcialmente coincidir com questões do campo do refúgio. Há casos em que a sobreposição que ocorre entre os sistemas é positiva por reforçar direitos de refugiados e por vezes ela assume aspecto negativo quando há conflito entre preceitos e objetivos almejados. No complexo existente entre os atores há a oportunidade de cooperação e de divisão de responsabilidades.

Embora os teóricos estudiosos do instituto do refúgio e de sua rede de governança não concordam sobre a evolução e as mudanças pelas quais o regime internacional do refúgio passou, eles coletivamente consentem que um desafio existente no campo é o fato de os Estados não adotaram uniformemente os instrumentos legais básicos que regulam internacionalmente o refúgio ou mesmo as recomendações do ACNUR e de outras instituições atuantes do regime. Não obstante Arakaki (2013) delimitar que o papel principal do Alto Comissariado dentro do campo do refúgio seja garantir que os Estados interpretem e apliquem a Convenção de 1951 e do Protocolo de

1967 de forma mais uniforme possível, isso não foi alcançado no momento atual com sua atuação. Tal conjuntura, na prática, dificulta a construção de uma proteção efetiva a direitos de migrantes forçados e deveria ser alterada.

Em vista do problema de falta de uniformidade dentro do regime, Simeon (2013) sugere o fortalecimento da governança do mesmo por meio de melhorias nas estruturas de supervisão que o regem, essas últimas devendo ser mais transparentes e responsivas. Ele preconiza que devem ocorrer reformas que tornem a rede de proteção mais democrática e também defende um espaço mais ativo de participação de para refugiados, para que eles possam estar presentes de forma mais atuante em seu funcionamento.

Nas palavras de Simeon (2013), o próprio ACNUR não consegue cumprir plenamente o papel de supervisor de regime, por sua dependência de financiamento advindo de um pequeno número de países do norte global (EUA, Japão, membros da UE e Suécia), os quais acabam tendo maior influência em seu processo decisório. A atuação conjunta do ACNUR e de Estados em operações e a necessidade de autorização pelos entes nacionais anfitriões para estabelecimento do órgão em seu território também ofuscaria os limites da responsabilidade de cada ator nos cenários e deixaria menos claro o papel supervisor do Alto Comissariado.

Barutciski (2013), seguindo linha similar àquela de Simeon, aprofunda o argumento sobre a incapacidade do ACNUR de ser um *watchdog* do regime de refúgio internacional ao enfatizar o seguinte fato: o estatuto originário do órgão nunca intencionou que ele agisse como uma agência independente reguladora, ele foi criado para coordenação entre os Estados e não como uma entidade de caráter autônomo. O estatuto do órgão prevê que ele tenha um papel de supervisor, mas essa previsão não necessariamente torna o Alto Comissariado um ente independente.

Mesmo com os limites postos em sua função de supervisor, o ACNUR busca introduzir ideias nos Estados envolvidos no regime internacional de refúgio. Ele não possui autoridade para forçar os países a adotarem o que propõe, mas entra em diálogo com atores responsáveis pela tomada de decisões e busca convencê-los a tomarem ações que considera apropriadas. Entes da sociedade civil, por sua vez, igualmente podem influenciar tomadores de decisão, tomando parte no processo de produção de leis e de políticas por vezes contrabalanceando as tendências conservadoras dos países.

Uma das propostas existentes para que os Estados assumam maior compromisso com a proteção de refugiados é o fortalecimento de organizações não-governamentais nacionais e internacionais que denunciem os países que falharem em cumprir suas obrigações. Esses entes da sociedade civil também poderiam auxiliar no monitoramento e na construção de relatórios sobre o regime de refúgio. Petcharameesree (2013) argumenta que a sociedade civil tem capacidade para responsabilizar os atores envolvidos no regime internacional do refúgio por suas ações – organizações locais desse setor da sociedade podem protestar contra e divulgar casos de violações de direitos e pressionarem os governos por mudanças no tratamento dispensado a refugiados.

As organizações não-governamentais carecem de autoridade, mas possuem conhecimento, informações e poder de mobilização política que as ajudam a legitimamente participar da governança do refúgio. Elas conseguem formar laços entre si e com outros atores envolvidos com refúgio que transcendem fronteiras nacionais. Arakaki (2013), em seu prognóstico sobre o efeito da atuação das ONGs no regime internacional do refúgio, conclui que o papel supervisor do ACNUR possuía maior impacto no sistema antes que a sociedade civil ganhasse proeminência no campo, pois agora o Alto Comissariado não é mais o único agente que se envolve com a interpretação de como devem ser adotados os diplomas legais que regem o refúgio e como deve ser efetuada a proteção de direitos dos refugiados.

A atuação da sociedade civil no regime internacional do refúgio, todavia, não é isenta de críticas. Ela possui um caráter democrático que lhe dá legitimidade, principalmente por significar mobilização direta de pessoas em torno de causas e questões políticas com as quais se identificam, mas a origem dos recursos materiais que permitem a sobrevivência de atores desse setor pode colocar em dúvida sua capacidade de atuação autônoma. Segundo Reimman (2006), os principais patronos de organizações da sociedade civil são fundações internacionais e governos que podem influenciar suas agendas de atuação.

Partindo-se de um olhar crítico para explicar a dificuldade dos Estados em integrarem-se de forma total ao regime internacional do refúgio, em primeiro lugar é possível afirmar que está presente um “paradoxo liberal” (Hollifield, 2004 apud Chimienti, 2017), uma dissonância cognitiva entre a vontade dos países de protegerem suas fronteiras e sua concordância na participação em um sistema internacional de direitos humanos que buscaria proteger indivíduos independente de sua nacionalidade. Uma das

consequências dessa tensão existente é a externalização do dever de proteger – em que os entes nacionais buscam manter refugiados em lugares longe de si.

Outros fatores que atribulam a completa adoção do regime internacional do refúgio, segundo Chimienti (2017), são o nível insuficiente de interesse na causa do refúgio por parte dos países e a fragilidade dos instrumentos internacionais que regem o instituto em questão. Mais problemática ainda é a convergência das políticas em direção a redução de direitos de minorias e negação de ações de cunho multiculturalista que ocorre na segunda década do século XXI, contra a qual os grupos fragilizados e marginalizados não conseguem se defender plenamente por sua reduzida agência. Os maiores interessados no bom funcionamento do regime internacional do refúgio, os próprios refugiados, por sua vulnerabilidade não conseguem agir sem cair em ações que tenham caráter instrumental e individualista cujo objetivo seja alcançar algo em um horizonte de tempo próximo, assim como também observa Chimienti (2017) - esse é outro ponto que dificulta a boa atuação do regime.

A condição desempoderada em que se encontram os indivíduos atendidos pelo regime internacional de refúgio, todavia, não pode ser naturalizada e Scheel e Ratfisch (2014) dissertam sobre isso, debatendo sobre como esse fato afeta o regime internacional do refúgio. A ideia de refugiado é construída discursivamente em uma conjuntura na qual a existência dos Estados nacionais e de sua soberania é preconcebida como um fato, não é em momento algum uma coisa questionada, e que o pertencimento das pessoas a uma nacionalidade é subentendido como parte da ordem natural das coisas. O migrante forçado seria uma anomalia e o sistema de refúgio o ajudaria a retornar à normalidade. Colocando de outra maneira, o instituto existente no campo das migrações forçadas existe enquanto ferramenta mantenedora de uma determinada ordem política internacional fundamentada na existência dos entes nacionais.

Scheel e Ratfisch (2014) criticam as tentativas de governança no campo do refúgio feitas pelo ACNUR, principalmente aquelas relacionadas a construção de diretrizes por meio de *handbooks* e outros materiais, por considerarem que esses movimentos regulatórios despolitizam a questão como é construída a ideia do sujeito de direitos e quem tem direito à permanência nos diferentes territórios nacionais. Com uma visão de governança cujo foco é controle dos movimentos de refugiados e outros migrantes dentro de fluxos mistos, há o perigo do refúgio ser reduzido a um problema com uma solução burocrática, racional e apolítica – um tema fundamentalmente técnico.

Abordando-se o jogo de poder existente no campo de refúgio, após a apresentação de todas as considerações postuladas anteriormente, é notável que, assim como Milner e Wojnarowicz (2017) argumentam, no regime internacional do refúgio estão presentes todas as possíveis formas de expressão de poder nos regimes de governança global na tipologia proposta por Barnett e Duval (2005, apud Milner e Wojnarowicz, 2017). O poder compulsório estaria presente na habilidade dos Estados controlarem as atividades do ACNUR por meio da doação de dinheiro para o orçamento do órgão; o poder institucional é representado pela existência em si do ACNUR e por todo processo político internacional de coordenação entre os países que deu origem ao Alto Comissariado; o poder estrutural pode ser observado na forma como países inseridos diferentemente no ordenamento global acabam assumindo papéis distintos dentro do sistema de governança do refúgio. Por fim, o poder produtivo pode ser ilustrado pela própria literatura sobre refúgio, que tece discursos e conceitos utilizados na área.

Como síntese do debate teórico apresentado sobre governança do instituto do refúgio, define-se que os atores preponderantes são os Estados, ACNUR e as organizações da sociedade civil e que a interação entre os mesmos não ocorre sem complicações: há conflitos quando os interesses dos entes não são coincidentes. Todo o arcabouço existente no regime internacional do refúgio abre espaço para formação da rede de governança e auxilia na proteção de direitos de refugiados. Contudo, há críticas ao formato que a rede de governança atualmente assume, em que mesmo a legitimidade de atuação um dos atores centrais – do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – é questionado.

2.3. A proteção de mulheres refugiadas

- Mulheres e o instituto do refúgio – visão geral

O instituto do refúgio, em sua elaboração, teve como objetivo fornecer proteção de forma universalizada a grupos de imigrantes forçados por meio de legislação internacional. Contudo, partindo-se de uma análise crítica de sua origem, ele foi estabelecido em base da experiência europeia decorrente da conjuntura sociopolítica do pós-Segunda Guerra Mundial/ Guerra Fria e escrito sob um ponto de vista androcêntrico por homens que ocupavam cargos de poder nas burocracias estatais e dentro de Organismos Internacionais – essa última afirmação também com validade para outros dispositivos legais existentes na área do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Em vista dessa observação, o espaço das mulheres nesse sistema legal de proteção é objeto de estudo e debate, o que será abordado nesse capítulo.

Fiddian-Qasmiyeh (2014) argumenta que, da década de 1970 em diante, pensadoras feministas questionaram os processos os quais tornavam mulheres invisíveis nas discussões acadêmicas, apurando barreiras teóricas, conceituais e metodológicas responsáveis pelo processo de subalternização de seu gênero. Análises feitas sobre o instituto do refúgio foram afetados por essa mudança, pois em tal cenário ascendem estudos que examinam a forma como gênero e as relações de poder que o permeiam influenciam os movimentos migratórios humanos, entre eles a migração forçada. Peres e Baeniger (2012) indicam que a produção intelectual, nesse sentido, buscou compreender a correlação entre as experiências de refugiadas nas mais diversas esferas – familiar, laboral, por exemplo – e questões estruturais que transpassam a migração e os diplomas legais a ela relacionados.

Especificamente o viés androcêntrico que há no instituto do refúgio e em outros mecanismos legais do Direito Internacional dos Direitos Humanos é destacado por autoras como MacKinnon (apud Valji, 2013) e Young (1989), que argumentam que a tradição liberal na qual foi construída o sujeito de direito dessa área buscou legitimidade em um universalismo alicerçado aos interesses do homem branco ocidental e cego a questões estruturais as quais desfavorecem certos sujeitos em nossa sociedade. Inicialmente produziu-se discurso de imparcialidade e de tratamento igualitário aos indivíduos no direito internacional insensível ao tratamento negativamente desigual

dispensado na esfera social a pessoas cujo perfil é dissemelhante à norma (seja por gênero, raça ou sexualidade ou outra característica relevante), sendo insuficiente para uma efetiva inclusão de grupos que sofrem opressões advindas da estrutura social vigente—sexismo, racismo e homofobia seriam exemplos de opressões.

Visando melhor inclusão e representação de pessoas cujos direitos não são plenamente assegurados pelos instrumentos legais de fundo universalista-liberal, ativistas políticos, paradoxalmente – na visão de Young (1989), atuam para que as demandas específicas desse grupo sejam consideradas nos espaços de tomadas de decisão, mas que, ao mesmo tempo, não seja destruída a ideia não existem diferenças entre humanos em essência, que todos seriam portadores de direitos básicos. No que tange a questão do refúgio, ocorreu mobilização de feministas, que pleitearam por mudanças nesse instituto as quais contemplassem mulheres e meninas refugiadas, aprimorando a defesa de seus direitos.

Dentre as observações manifestas sobre migrações forçadas por militantes, a definição de quem pode ser considerado refugiado é questionada pelas feministas segundo Valji (2013). Critica-se a convenção de 1951 e o que ela reconhece como fundamentado medo de perseguição pela mesma seguir a divisão ocidental entre esfera privada e esfera pública, estando a vida política atrelada à última. Requerimentos de refúgio de mulheres são deslegitimados nesse sistema, pois dificulta-se o reconhecimento de ações tomadas por elas dentro da vida privada, espaço onde predominantemente agem e estão inseridas, como ações políticas. Assumir-se o Estado originário como central violador de direitos no campo do refúgio é, de semelhante forma, outro aspecto negativo do sistema nos casos que envolvem mulheres, pois a perseguição sexista que as atinge ocorre usualmente no contexto de sua vida particular e por agentes não-estatais.

As normas do funcionamento do instituto do refúgio afetam a proporção de homens e mulheres cujos requerimentos pelo status de refugiado foram acatados pelos Estados – refugiados no norte global majoritariamente são homens, nota Valji (2013). Esse cenário é repetido em legislações nacionais, inclusive no contexto do Estatuto do Refugiado brasileiro, com mulheres por vezes ocupando posições subalternas nos sistemas de proteção aos refugiados locais quando contempladas por proteção legal derivada de laços familiares com homens os quais recebem o status de refugiado, situação que as vulnerabiliza – atrela-se a estadia delas no Estado anfitrião com a manutenção de seus relacionamentos nos casos em que toda família está incluída em um único processo

de requerimento de refúgio sob o nome de um homem. Crianças também estariam em condição análoga à feminina.

Em aprofundamento da discussão sobre sexismo, ao dissertar sobre as informações disponíveis sobre refugiados, Valji (2013) afirma que não há estatísticas precisas sobre o número de migrantes forçadas em nível mundial e, nos dados apresentados, é comum juntar-se o número de crianças e mulheres dessa categoria na mesma cifra. Reúnem-se esses indivíduos eles não corresponderem a expectativa de perfil padrão (homem adulto) e, com essa ação, remove-se a sua individualidade, são reduzidos a membros de uma família, aos seus papéis domésticos. A relação de proteção que existe nessa conjuntura é paternalista, em que os Estados declaram a si mesmos como salvadores e zeladores do bem-estar dessas pessoas, mas, ao mesmo tempo, o acesso à proteção que o status integral de refugiado lhes propiciaria é dificultado.

A associação da figura do refugiado a ideias de passividade e vitimização é outro ponto que atinge as migrantes forçadas. Uma identidade fundamentada na impotência de pessoas perante forças que fogem ao seu controle permite que os aparatos burocráticos de países e instituições que trabalham na sua proteção tendam a tomar decisões por elas, silenciando a expressão de necessidades (Valji, 2013). Esse fato, em menor grau, também afeta homens, ocorre sua feminilização na medida em que os mesmos se tornam dependentes de auxílios e doações. Tal infantilização que ocorre com os refugiados cerceia a seu potencial de contribuição nos processos de tomada de decisões e formulação de ações para esse público.

Atualmente há movimentos em nível internacional e nacional cujo objetivo é melhor integrar as necessidades de mulheres nos regimes de proteção a refugiados. As críticas feministas apresentadas lentamente engendram mudanças em como se conceptualiza a salvaguarda de direitos. Entretanto, autoras como Freedman (2009) afirmam que legislações e políticas públicas nacionais ainda pouco trabalham com as interseções existentes entre gênero e refúgio. Mesmo nos países em que há tratamento especial a mulheres refugiadas e a vítimas de perseguição relacionada a gênero, há dificuldade de implementação de ações específicas e não foram construídas respostas totalmente efetivas a empecilhos sociais e econômicos que afetam a mobilidade feminina.

Freedman (2009) argumenta que formas de perseguição e problemas especificamente enfrentados por refugiadas entraram na agenda de discussão em nível internacional, mas, ao analisar-se a esfera nacional, as iniciativas que seriam voltadas a

essas questões não são construídas de forma consistente nos países os quais deveriam assegurar direitos básicos a seus residentes. Em sua crítica ao instituto do refúgio, Freedman (2009) apresenta conclusões semelhantes às de Valji (2013): um dos obstáculos centrais para mulheres obterem o status de refúgio está relacionado a perseguição que elas sofrem usualmente não ser perfeitamente encaixada naquilo que prevê a legislação internacional, o que se liga à ausência de representantes femininas no espaço público-político.

Segundo Freedman (2009), é recente o reconhecimento de que a Convenção de 1951 deveria ter uma interpretação sensível a questões de gênero. Em 1984 o parlamento europeu lança a primeira resolução que clama aos Estados que reconheçam mulheres as quais estejam sobre tratamento penoso e inumano como um “Grupo social particular”¹³ dentro dos termos da convenção de 51, ato que é reafirmado com uma declaração do ACNUR em 1985 com motivação análoga. Como documento mais consistente sobre esse tema, somente em 1991 o Alto Comissariado lança as primeiras diretrizes especificamente voltadas a proteção de refugiadas.

Da postulação de diretrizes voltadas a migrantes forçadas à sua adoção por atores relevantes no campo do refúgio existem lacunas. No campo estatal, os primeiros países que acolheram as sugestões originadas no regime internacional do refúgio, nesse caso em particular, foram o Canadá, Estados Unidos e Austrália, sendo os dois últimos influenciados pelo pioneirismo do primeiro. Ambas nações adotaram as recomendações do Alto Comissariado após o Estado canadense demonstrar na prática sua viabilidade do ponto de vista político e legal (Freedman, 2009). Não foram encontradas informações sobre como as *guidelines* propostas pelo ACNUR alcançaram atores não governamentais, como ONGs.

A movimentação em favor das diretrizes voltadas a mulheres do ACNUR, não obstante, não atingiu de forma significativa maior parte dos países envolvidos com o regime internacional do refúgio. Freedman (2009), por exemplo, cita casos – nominalmente Reino Unido e Suécia – em que apenas parcialmente foram adotadas as propostas do órgão internacional. Igualmente a autora observa que, nos Estados que integraram as suas legislações nacionais referentes a refugiados as sugestões do Alto

¹³Smith (2016) define como Grupo social particular “a group of persons who share a common characteristic as well as their risk of being persecuted or who are perceived to share a common, innate or unchangeable attribute relating to their identity”.

Comissariado, nem sempre elas são efetivamente aplicadas no processamento de pedidos de refúgio ou nas ações voltadas a migrantes forçadas.

O maior avanço na instituição de normas e diretrizes focadas no aperfeiçoamento da proteção de refugiadas em nível local ocorreu dentro de entes nacionais os quais possuíam as seguintes características, segundo Freedman (2009): as instituições políticas que possibilitaram a apresentação de interesses femininos na formulação de políticas públicas, a presença de ativistas políticos pressionando pela adoção das sugestões do ACNUR e a afinidade cultural com aquilo que foi proposto – sendo o fator mais relevante entre os três citados o segundo. Como barreira existente a implementação das diretrizes, a securitização do instituto do refúgio limitou a possibilidade de legislação que melhore a condição jurídica e política de refugiados, impedindo a ampliação seus direitos e a melhora sua proteção, dificultando a adoção de diretrizes a mulheres refugiadas

A mobilização de militantes em nível nacional e local foi central para adoção de instrumentos legais internacionais pertinentes a refugiadas ao oferecer interpretações contextualizadas das sugestões advindas do ACNUR e de outras entidades internacionais. Por via de sua atuação é feita a mediação entre as normas globais e as instituições domésticas Estatais. A sociedade civil local, de maneira resumida, pressiona as autoridades Estatais a adotarem normas e convenções internacionais a medida em que oferecem sua própria interpretação de como melhorar a proteção as refugiadas, de acordo com Freedman (2009).

Afinidade cultural, por sua vez, é importante pois assim como Freedman (2009) ressalta, instrumentos elaborados por meio de cooperação intergovernamental ou por organizações internacionais tornam-se meramente retóricos se não conectados a normas, discursos e valores locais. Deve haver apropriação ativa das diretrizes sugeridas em âmbito global por parte da rede de proteção a refugiados existente nos países em questão. Outro desafio existente é o cuidado que deve existir para que não seja formulada uma ideia de mulher refugiada como categoria essencializada de sujeito nas políticas voltadas a elas.

Smith (2016) em seu texto *Rethinking gender in the international refugee regime* disserta sobre como a inclusão das mulheres no instituto do refúgio por meio de diretrizes voltadas especificamente a elas está permeada por um risco fundamental, a depender da maneira como ocorre a sua aplicação: a criação de uma figura de “mulher

refugiada” a qual estaria ligada a características desempoderadoras (passividade, dependência e vulnerabilidade). Tal construto, sem a devida atenção, poderia ser reproduzido pela mídia, por governos nacionais e pelo próprio ACNUR.

- Desafios específicos enfrentados por mulheres refugiadas e o caso das refugiadas sírias

Com desenrolar da produção acadêmica feminista acerca do instituto do refúgio e de outros temas correlacionados, como estudos focados nas interseções existentes entre conflitos armados e questões de gênero, atentou-se aos múltiplos papéis ocupados por mulheres em situação de deslocamento forçado e em conflitos armados, além de serem reconhecidas situações em que mulheres migrantes forçadas se encontram vulneráveis. A produção acadêmica e a prática militante, a partir dessa conjuntura, passou a realçar não só os desafios específicos enfrentados por refugiadas, mas também as origens estruturais da vulnerabilidade a qual elas estariam sujeitas, seguindo o objetivo de acabar com o silenciamento de suas demandas e necessidades.

Na discussão sobre mulheres refugiadas, embora não exista consenso melhor curso de ação a ser tomado para que mulheres não sejam marginalizadas no instituto do refúgio – Mahmud (1996) cita duas linhas de sugestão existentes¹⁴ – pensadores concordam que refugiadas encaram um tipo de discriminação e um padrão de perseguição diferente que homens. A esse ponto soma-se fato de, tanto no ocidente como no oriente, elas encontrarem-se em posição subordinada por serem mulheres e que existe um tipo mais comum de violência a qual estão suscetíveis – de natureza sexual, como assédio e estupro – e são lançadas as bases do debate presente sobre como melhorar a proteção de refugiadas no contexto do instituto do refúgio.

Nota-se que a violência sexual manifesta na vida de refugiadas ocorre com frequência dentro de três contextos, partindo-se da análise feita por Mahmud (1996): familiar (advinda de arranjos hierárquicas que valorizam o homem e de uma divisão desigual do trabalho), comunitário (em que o controle do homem sobre a mulher decorre

¹⁴Na primeira perspectiva sugere-se que sexo deveria ser incluído na Convenção de 1951 como um dos possíveis motivos para perseguição e que o próprio conceito de perseguição deveria ser reformulado objetivando melhor contemplar mulheres. Na segunda, por sua vez, distingue-se forma de perseguição de motivo de perseguição, é afirmado que o quadro legal existente é capaz de abordar desafios enfrentados por mulheres (MAHMUD, 1996)

de estruturas sociais, econômica e religiosas) e estatal (quando o quadro legal valida relações desiguais entre homens e mulheres). Os atos de violência contra migrantes forçadas ao mesmo tempo são facilitados e reiteram o status inferior da mulher na vida pública e privada de sua sociedade; qualquer sugestão para melhoria da proteção de pessoas do gênero feminino centra-se em maneiras de contornar tal cenário.

Seria errôneo afirmar que a exposição de mulheres a diversas formas de coerção relacionada à violência de gênero – como prostituição forçada, assédio e escravidão sexual – está restrita ao cenário sociopolítico do qual evadem ao requererem refúgio em outro país. Ela se estende a todas etapas do processo migratório – do deslocamento inicial a sua estadia no Estado anfitrião (Birchall, 2016 apud Cunha, 2017). A asseguaração dos direitos delas depende da mobilização de organizações governamentais e não governamentais pela promoção de políticas que respondam a problemas e demandas de sua situação de vulnerabilidade.

A ameaça de violência enfrentada por mulheres, tanto em seus locais de origem como em seus Estados anfitriões enquanto refugiadas, é reforçado, em parte, pelo abalo nas redes e sistemas de proteção societal nos quais elas se encontravam inseridas anteriormente a conflitos e agitações sociais, segundo Fiddian-Qasmiyeh (2014). O próprio deslocamento forçado, entretanto, pode ser apropriado como espaço para empoderamento feminino, justamente no rompimento de estruturas que estão marcadas por valores sexistas e patriarcais – à guisa de exemplo, pode haver mudanças na existente divisão sexual do trabalho. Há chances de mulheres melhorarem sua capacidade produtiva e de autossuficiência na presença de uma conjuntura adequada.

Não obstante a questão da violência, o acesso a serviços públicos, ao mercado de trabalho e a benefícios da assistência social local também pode ser dificultado por barreiras sociais, o que representa outro desafio para mulheres refugiadas. Pelas diferentes relações construídas pelos gêneros com os meios de produção, disserta Mahmud (1996), homens de maneira geral possuem mais habilidades adequadas para o processo de integração social em suas comunidades anfitriãs – um caso clássico seria a diferença no nível de alfabetização entre homens e mulheres nos países do sul global, estando as últimas de maneira recorrente em situação desfavorecida do ponto de vista educacional. Não há discriminação deliberada, mas estruturalmente existirem percalços extras a refugiadas.

As ações restritivas ao refúgio que são adotadas por Estados, sobretudo nos países do norte global, igualmente são um entrave para as migrantes forçadas (Freedman, 2010). Por um lado, a redução de recursos disponíveis para políticas voltadas a refugiadas atinge de forma mais profunda as mulheres em consequência de sua vulnerável posição social derivada do sexismo sistêmico. Por outro, com o fechamento de fronteiras, Valji (2013) destaca a tendência nos países em favorecerem refugiados que possuam características vistas como positivas pela sociedade receptora (habilidades laborais e linguísticas, essencialmente), seja na entrada ou na permanência – novamente homens são favorecidos pelas limitações existentes na esfera social, econômica e educacional a mulheres.

Pertinente ao caso particular das refugiadas sírias, por ser um conflito ainda em andamento e de natureza recente, os estudos existentes sobre como a vida de mulheres desse país foi e ainda é afetada pela guerra civil no país são fundamentados em pesquisas pontuais e de caráter qualitativo. Com isso é difícil afirmar e debater com profundidade os desafios enfrentados por elas meio à crise humanitária, ainda é necessário mais distanciamento. Contudo, certas observações recorrentemente reiteradas por pesquisadores que se dedicaram a essa temática e serão apresentadas no contexto dessa pesquisa.

O aspecto mais modificado na vivência de mulheres sírias pela crise humanitária, no sentido de gerar novos desafios a elas, foi a mudança ocorrida nos papéis sociais. Haddad (2014), por exemplo, destaca que, embora majoritariamente não tenham pego em armas e se envolvido com o conflito armado, elas passaram a envolver-se com novas atividades com as quais não estavam habituadas e ocuparem espaços não acessíveis a elas em momentos anteriores na estrutura social de suas comunidades. As nacionais desse país passaram, em diversos casos, a ser chefes de família, tiveram que se deslocar geograficamente para manterem-se seguras e atuaram no auxílio de civis, provendo-lhes recursos como água, comida e assistência médica de emergência mesmo em situações de risco. Para ilustrar essa afirmação, o seguinte trecho de entrevista com uma refugiada pode ser empregado:

“Our lives were predictable [before]. We all knew the beginning, middle and end of our stories. Then this conflict occurred, and it has turned everything on its head. I can never go back to doing

what I did before; I can never be so meek and ordinary,” (Haddad, 2018).

Por sua vez, relatórios produzidos entidades internacionais como *Oxfam*¹⁵, Anistia Internacional¹⁶, *Women’s Refugee Commission*¹⁷, ONU Mulheres¹⁸ e ACNUR¹⁹, ao analisarem a situação das refugiadas sírias em países que receberam um alto contingente de migrantes forçados em consequência do conflito civil sírio (Líbano, Jordânia, Egito), apontam existência de desafios específicos enfrentados por essas mulheres. Entre os percalços por elas enfrentados observados nesses textos, pode-se citar principalmente três: o acentuado risco de assédio moral ou sexual relacionado a sua posição social vulnerável nas sociedades receptoras, a nova necessidade de inserção no mercado de trabalho para o sustento ou delas próprias ou de suas famílias, o aumento na dificuldade para cumprirem o papel de cuidadoras primárias de seus núcleos familiares por diversos motivos (escassez de recursos materiais, rompimento das antigas redes sociais de auxílio mútuo ou mesmo uma acumulação de uma dupla ou tripla jornada de trabalho).

Os relatórios *Woman Alone* e *Shifting Sands*, mais especificamente, recomendam que organizações de assistência humanitária que trabalham com refugiadas sírias devem buscar formas de assegurar que elas tenham acesso adequado a doações e outras formas de assistência sem discriminação negativa por seu gênero – por exemplo fornecendo diretamente às migrantes forçadas acesso a vouchers de comida e recursos financeiros. Outra sugestão é que o planejamento de atividades e de ações deve incluir sua participação, para que dessa forma as necessidades delas sejam consideradas. Igualmente é preciso que organizações treinem seus funcionários em questões de equidade de gênero.

Por fim, nos relatórios produzidos por organismos internacionais é destacado o sofrimento das mulheres sírias perante o conflito armado, o como a guerra afetou sua

¹⁵Shifting Sands"- changing gender roles among refugees in Lebanon. Disponível em < <https://www.oxfam.org/en/research/shifting-sands>> Acesso em 8 de março de 2016

¹⁶I want a safe place' - Refugee women from Syria uprooted and unprotected in Lebanon. Disponível em < <http://www.refworld.org/docid/56b1b0fa4.html>> Acesso em 8 de março de 2016

¹⁷Unpacking Gender The Humanitarian Response to the Syrian Refugee Crisis in Jordan. Disponível em < <https://www.womensrefugeecommission.org/resources/233-gender-issues/985-unpacking-gender-the-humanitarian-response-to-the-syrian-refugee-crisis-in-jordan>>. Acesso em 9 de março de 2016.

¹⁸Inter-agency assessment Gender-based Violence and Child Protection among Syrian refugees in Jordan, with a focus on Early Marriage. Disponível em < <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2013/7/syrian-refugees> > Acesso em 9 de março de 2016

¹⁹Woman Alone: the fight for survival by Syria’s refugee women. Disponível em < <http://www.unhcr.org/ar/53bb8d006.pdf>>. Acesso em 8 de março de 2016

vida familiar e as estruturas sociais que elas estavam previamente inseridas. Embora não se deixe de reconhecer totalmente a agência das mesmas nessa produção teórica, os textos encontrados sobre refugiadas ainda buscam sensibilizar atores relevantes no campo do refúgio a necessidade de ações voltadas a mulheres centralmente por meio da construção da figura de uma vítima impotente, com baixo controle sobre seu destino e com reduzida capacidade de atuação.

- ACNUR e suas respostas às demandas de mulheres refugiadas

Segundo o documento *“From 1975 to 2013: UNHCR’s Gender equality Chronology”*, publicado pela Unidade de Equidade de gênero do ACNUR, presumia-se que o regime de proteção a refugiados promovido pelo Alto Comissariado era imbuído de neutralidade, aspecto benéfico em teoria para que fossem alcançados grupos relevantes ao trabalho do órgão, independente de sexo, gênero ou idade. Contudo, por volta da década de 1980, ACNUR reconhece que a necessidade de medidas voltadas a mulheres refugiadas para que os direitos delas sejam respeitados, mas ressalta que demandas desse grupo não devem ser respondidas simplesmente com novos projetos. Uma mudança profunda no instituto do refúgio seria fundamental.

Em 1987, por exemplo, é dado um passo essencial para defesa de direitos de migrantes forçadas, por meio do memorando de campo de 1987 o ACNUR define violência sexual contra meninas e mulheres da seguinte forma:

[s]exual violence against women and girls usually occurs in situations in which women are forced into a relationship, a contact or an act in which they have no independent right to decide how they wish to behave with men. A feature of these situations is that women are restricted in their freedom and independence. Sexual violence takes on a variety of forms: assault, rape, sexual abuse of children, maltreatment of children, forcing women into prostitution or to pose for pornographic purposes. Violence may occur both in private and in public situations. A feature of all expressions of sexual violence is the psychological and/ or

physical violation of women's or girls' integrity (UNHCR 1991:1 apud Mahmud, 1996).

Entre os anos 1980 e 1990 o ACNUR adota a perspectiva de “integração” (*mainstreaming*) de demandas de refugiadas ao seu processo de formulação de políticas e ações para refugiados, ideia que até o presente momento é adotada na atuação do órgão. É um dos primeiros eixos norteadores à produção de diretrizes voltadas a refugiadas. Por sua vez, A década de 90 é, por sua vez, segundo o *Gender Equality Chronology*, marcada pela adoção de outra característica marcante na política de gênero do órgão: equidade entre homens e mulheres é garantida por meio do trabalho com as relações de poder existentes, não é possível responder satisfatoriamente a discriminação de mulheres sem que sejam analisados os papéis adotados pelos gêneros na estrutura da sociedade; atacar a desigualdade existente é produzir ações que englobem tanto homens e mulheres no sentido de mudar o balanço da distribuição de poder.

No início da década de 2000 a produção de diretrizes para mulheres do ACNUR passa a encaixar-se em um processo formulação de políticas maior que envolve outras questões sobre diversidade. As interseções entre gênero, raça e sexualidade passam a ser trabalhadas conjuntamente nesse contexto – percebeu-se no Alto Comissariado que era necessário entender com mais profundidade como diversas características, do ponto de vista cultural, afetam a vivência das pessoas. As iniquidades não deveriam ser desconstruídas de forma isolada. Portanto, desse momento em diante o paradigma para construção de normas voltadas à proteção de direitos de mulheres refugiadas também inclui pontos sobre sexualidade, etnicidade, idade e raça.

Duas publicações são como centrais no processo de evolução da política a mulheres do ACNUR: o primeiro documento produzido pelo Alto Comissariado com foco em mulheres refugiadas (*UNHCR Policy on Refugee Women*), publicado em 20 de agosto de 1990, e *Handbook for the Protection of Women and Girls* que veio a substituí-lo, editado em 2008. A seguir serão brevemente comparados esses dois documentos, como o objetivo de produzir uma análise acerca da evolução do sistema de proteção às mulheres e meninas migrantes forçadas chefiado pelo Alto Comissariado.

A movimentação ocorrida nos anos 1970 e 1980 para inclusão de mulheres na agenda política do Alto Comissariado tem seu primeiro resultado consolidado por meio da *UNHCR Policy on Refugee Women* de 1990. Com ela é definido, no contexto do

ACNUR, um ordenamento básico (*framework*) para a formulação de planos organizacionais que levassem à maior integração de refugiadas na criação de programas de ação e nas atividades promovidas pelo órgão. Igualmente são apresentados os primeiros princípios que deveriam permear a política para migrantes forçadas.

A *UNHCR Policy on Refugee Women* é dividida em seis partes: introdução, premissa geral, princípio básico regente, objetivos organizacionais, objetivos da política e objetivos operacionais. Em sua abertura o documento reconhece que a condição de refúgio afeta de forma diferentemente homens e mulheres. O princípio básico que rege essa primeira política do ACNUR para refugiadas é maior a integração de pessoas do gênero feminino no cenário político do refúgio. Não necessariamente é sugerida a criação ou adição de projetos separados específicos para elas, nem que a responsabilidade para que se siga esse princípio básico recaia sobre alguma unidade de trabalho determinada.

Pretendia-se integrar de maneira mais plena as refugiadas ao serem tomadas ações como: identificar empecilhos que inibem a participação delas nos projetos do ACNUR, responder a iniciativas geradas pelas próprias mulheres que melhorem sua situação, disponibilizar tecnologia adequada a elas para que exerçam suas tarefas (meios que diminuam a demanda de tempo e de energia nas funções em que exercem). Não se pode olvidar que as ações promovidas em nome das diretrizes para migrantes forçadas também levariam em consideração a forma particular como são construídos os laços entre refugiados e sua família na sociedade de origem deles.

Acerca dos objetivos específicos apontados pela política, foi ressaltado que o ACNUR deveria reconhecer que as mulheres refugiadas, elas mesmas ou contabilizando seu número conjuntamente com seus dependentes, constituíam 80% da população alvo do Alto Comissariado e que seus programas só são efetivos quando esse grupo não é marginalizado. Em termos de objetivos organizacionais, o órgão buscou nesse documento evidenciar a necessidade de fornecer proteção adequada as migrantes forçadas, tendo em conta suas necessidades específicas, e promover medidas que encorajassem a participação delas na preparação de soluções duráveis para os percalços que acometem suas vidas.

Os objetivos operacionais, da *UNHCR Policy on Refugee Women* consistiam em: desenvolver mecanismos que garantissem que as habilidades e necessidades das refugiadas fossem plenamente consideradas em todas as etapas do sistema de refúgio (proteção e assistência), promover a cooperação entre parceiros (ONGs, outras instituições do sistema ONU) com experiência em projetos voltados para mulheres com

o objetivo de absorver a expertise, criar cursos de treinamento para os funcionários do ACNUR e colaboradores que os capacitassem a perceber oportunidades de fomento a participação de migrantes forçadas nas ações do órgão, melhorar a coleta de dados e as avaliações feitas com objetivo de captar as necessidades desse grupo e assegurar que exista um número suficiente de funcionárias trabalhando em campo para atender o público feminino.

O *UNHCR Handbook for the protection of Women and Girls* de 2008, por sua vez, foi publicado pelo ACNUR com a intenção de atualizar e substituir a política anteriormente editada na década de noventa. Seu conteúdo e público são maiores que aqueles que o do framework original: as ações a serem tomadas no contexto desse documento são explanadas de forma mais detalhada, e, quanto às beneficiárias, além das refugiadas, também é citada a proteção de requerentes de refúgio, deslocadas internas (d.i.), retornantes e apátridas.

Delimita-se como propósitos *handbook*: o melhor entendimento dos funcionários do ACNUR acerca das barreiras e desafios encontrados por mulheres e meninas durante seu deslocamento, reintegração e retorno; garantir que os trabalhadores do órgão estejam familiarizados com as normas legais internacionais do quadro normativo dos projetos de trabalho do Alto Comissariado para proteger o público-alvo e fornecer recursos, diretrizes e ferramentas para melhor proteger pessoas do gênero feminino em situação de deslocamento forçado.

Contextualizando-se as duas publicações de diretrizes voltadas a proteção de direitos de refugiadas e analisando o processo de inserção na agenda do ACNUR no tema em questão, a *UNHCR Policy on Refugee Women* da década de 90 é relevante por demonstrar a receptividade do ACNUR a questão de gênero, é o passo inicial para a construção de medidas que aperfeiçoassem o sistema de refúgio existente em suas poucas páginas. Contudo, ao ser muito sintética e de caráter muito geral, sem apresentar em minúcias as ações a serem tomadas em relação às refugiadas, o seu texto em si consiste mais em um conjunto de intenções que um montante de medidas robustas adotáveis pelo órgão ou por seus parceiros. Em outras palavras, ele possuía potencial efetivo ainda incipiente para gerar mudanças nas intervenções do Alto Comissariado.

Depois da *policy* de 1990, outros documentos referentes à mulheres e meninas são publicados pelo ACNUR e por outras entidades do sistema ONU, a exemplo do *UNHCR's Commitments to Refugee Women*, que novamente ressalta a necessidade de

participação das mulheres na produção da política para refugiados, além de trazer pontos novos como a necessidade de criação de registro individual e de documentação de todas as mulheres refugiadas para que elas possam exercer mais plenamente seus direitos.

Finalmente em 2008, com o UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls é publicado e representa a adoção de um novo paradigma que serve de base para ações voltadas para as migrantes forçadas no contexto do ACNUR, atualizando-se assim a política do órgão para mulheres e meninas. O livro-guia, por ser mais extensivo, trabalha com muito mais detalhes que tipo de ações e diretrizes podem ser utilizados para o trabalho com requerentes de refúgio, refugiadas, apátridas e deslocadas internas. É perceptível que ele foi formulado com base tanto na antiga política quanto em experiências adquiridas pelo Alto Comissariado.

O documento de 2008, de certa forma, representa a evolução e desenvolvimento das ideias gerais já apresentadas na política da década de 1990 pois, após o ACNUR assumir o compromisso de combater a desigualdade de gênero existente no sistema de refúgio, foram feitos esforços para que o trabalho do órgão com mulheres fosse aprimorado e o reflexo dessa decisão encontra-se no *handbook*. As novas diretrizes e propostas de solução de problemas das migrantes forçadas foram moldadas após a tentativa de aplicação das primeiras ideias apresentadas como “política para mulheres” no órgão e da discussão sobre gênero também ocorrida em outros entes do sistema ONU. No mais, o avanço também é consequência do avanço do próprio debate feminista.

Embora os compromissos afirmados pelo ACNUR em cada uma das propostas de política para mulheres sejam semelhantes, existem diferenças significativas entre elas. É destacado como uma das mudanças mais importantes a citação de “meninas” ao lado de “mulheres” no segundo conjunto de diretrizes, o que ajudaria a diminuir a invisibilização dessa parcela da população de refugiadas. Também, colocando de forma simplificada, dentro do próprio grupo de pessoas do gênero feminino se reconhece uma maior diversidade no *handbook* —nesse caso, postula-se que as migrantes forçadas têm necessidades diferentes dependendo da fase da vida em que se encontram — e assim a proteção de direitos se torna mais sofisticada. Além de questões relacionadas a idade, também entram pontos relacionados a diversidade sexual e racial.

Em uma perspectiva avaliativa do próprio órgão sobre as duas políticas e a evolução do sistema de proteção às migrantes forçadas, o diretor da *Women's Refugee Commission* do ACNUR em 2010, Dale Buscher, apresenta o seguinte juízo: afirma que os

problemas-chave enfrentados por migrantes forçadas identificados pelas políticas lançadas pelo Alto Comissariado, seja em 1990 ou em 2008, permaneciam semelhantes: as chances aumentadas de sofrer ataques físicos e sexuais nos países de asilo, além da possibilidade de sofrer exploração sexual ou ter que recorrer a prostituição. É um dos pontos em que ele afirma que ainda deve se buscar avanços na política, pois são falhas graves no sistema de proteção às refugiadas que ainda subsistem. (BUSCHER, 2010)

Outras observações que Buscher apresenta são: as diretrizes lançadas pelas políticas, nas avaliações feitas pelo próprio órgão em relação ao seu funcionamento, tiveram efeitos positivos sobre o corpo de funcionários tanto do ACNUR como de seus parceiros, o que pode ser observado pelas melhoras no sistema de registro de refugiados, o aumento da participação das mulheres nas ações de distribuição de mantimentos, um acesso mais amplo a serviços relacionados à saúde reprodutiva. Contudo, não necessariamente a rede de proteção às migrantes forçadas se encontra plenamente desenvolvida em todos os lugares, ainda falta maior consistência em nível global na rede de proteção, visto que a implementação da política para mulheres do Alto Comissariado ter ocorrido de forma desigual e incompleta, dependendo do lugar apreciado. É reconhecido que o alcançado não condiz plenamente o que é proposto pelo conteúdo da política para mulheres do organismo internacional.

À guisa de conclusão, não é contestável a evolução na proteção de mulheres migrantes forçadas ao longo do tempo, afinal, como Edwards (2015) e Hyndman (2011) afirmam, até a década de 90 seus interesses e necessidades eram marginalizados ao extremo no sistema de proteção promovido pelo ACNUR. Há um estágio inicial em que a legislação para proteção desse público era totalmente cega a gênero e a desigualdade existente entre homens e mulheres. Ocorreu uma grande mudança para que a agenda de órgãos como o Alto Comissariado fosse pautada pela agenda de gênero e finalmente respondesse de forma concreta ao criar uma política específica para refugiadas.

Trabalhando com a perspectiva acadêmica sobre a política para mulheres do ACNUR, acadêmicas como Freedman (2010) e Olivius (2014) primeiramente reafirmam que há distância entre aquilo que é proposto pelas diretrizes do comissariado em relação ao trabalho na prática, principalmente em termos de consistência de como a política de refugiados é aplicada nos lugares e que efeitos ela pode ter sobre as migrantes forçadas. Freedman (2010) particularmente aponta que a sensibilização feita pelas diretrizes do ACNUR pode fazer com que as refugiadas tenham que assumir o papel de vítimas ainda

desempoderadas para acessar benefícios como porções extras de mantimentos, pensão alimentícia para as crianças. Olivius (2014), por sua vez, cita que esse conjunto de normas podem reificar a condição subordinada da mulher e ainda há estruturas de poder a ser desmanteladas, o trabalho feito até presente momento não é suficiente.

De forma resumida, nota-se que, em termos de conteúdo, que a primeira e a segunda política do ACNUR possuem bastante semelhanças, trabalham com princípios parecidos, sendo a segunda mais extensiva por todo processo de aquisição de conhecimento advindo de experiências em campo, da militância feminista e de outros órgãos do sistema ONU. Obviamente por meio delas não é um sistema já perfeito de proteção; ainda precisa se consolidar para garantir mais plenamente os direitos de refugiadas.

3. Apresentação da pesquisa de campo

- O cenário dos refugiados no Brasil e a especificidade do trabalho com os advindos da Síria.

Após a leitura do material apresentado no referencial teórico, finalmente conduziu-se pesquisa de campo sobre como a rede de refúgio brasileira atua perante mulheres sírias recém-chegadas no país dentro do contexto da crise humanitária que atualmente assola seu país de origem. As informações utilizadas na presente análise do tema em questão foram coletadas, prioritariamente, por meio de 9 entrevistas realizadas com interlocutores que trabalham com migrantes forçados e, em menor nível, por meio do exame de material de cunho informativo ou midiático sobre a questão do refúgio do Brasil – cartilhas para refugiados publicados pelo ACNUR e notícias sobre ações voltadas a refugiadas, por exemplo.

As instituições entrevistadas, em geral, demonstraram receptividade aos pedidos de concessão de entrevista; quase todos apresentaram interesse em auxiliar na construção de conhecimento acadêmico sobre o campo do refúgio no Brasil. Uma das entrevistadas, a representante da Caritas São Paulo – Maria Cristina dos Anjos, diretamente solicitou que a dissertação, fosse compartilhada com a Caritas quando concluída, pois há interesse pelo que é produzido nas universidades sobre o instituto do refúgio no Brasil. Somente não houve construção de diálogo com representante de dois lugares contactados – a Caritas do Rio de Janeiro (sua equipe de comunicação indicou a Coordenadora do Programa de Refugiados para entrevista, mas essa não retornou e-mails) e a Mesquita Brasil (não respondeu mensagem enviada por meio da página de contato deles).

Em vista da estrutura tripartite que o instituto assume no Brasil, as 9 entrevistas foram divididas entre agentes que estão inseridos na esfera governamental (uma representante do CONARE, Thaís Menezes), no ACNUR (2 oficiais do órgão, Gabriel Godoy e Paulo Sérgio Almeida) e na sociedade civil (representantes de 5 instituições: IMDH – Rosita Milesi, Caritas São Paulo – Maria Cristina dos Anjos, Consulado da Mulher – Erika Zanotti, Missão Paz – Paolo Parise e Instituto Adus-Marcelo Haydu). Ocorreu também uma entrevista com uma docente da UnB, Carolina de

Abreu Batista Claro, que foi realizada pela expertise dela no debate teórico sobre refúgio. Dentre as entrevistas realizadas, 5 ocorreram pessoalmente em Brasília – aquelas efetuadas com os representantes do ACNUR, IMDH, CONARE, além da conduzida com a professora Carolina Abreu; o restante delas ocorreu por telefone ou por *hangout* em vista da disponibilidade dos entrevistados e/ou da pesquisadora. Utilizou-se um questionário semiestruturado base (reproduzido nos anexos da dissertação) para que a conversa com os interlocutores fosse norteada, mas houve flexibilidade em relação aos questionamentos feitos a depender do decorrer das falas e informações apresentadas.

Nome	Instituição	Posição
Gabriel Godoy	ACNUR	Oficial de proteção
Paulo Sérgio Almeida	ACNUR	Oficial de Meios de Vida
Paolo Parisi	Missão Paz	Coordenador
Erika Zanotti	Consulado da Mulher	Gerente de Projetos
Rosita Milesi	IMDH	Diretora
Carolina Abreu	UnB	Docente
Marcelo Haydu	ADUS	Diretor Executivo
Maria Cristina dos Anjos	Caritas/SP	Coordenadora do Centro de Referência para Refugiados
Thaís Menezes	CONARE	Coordenadora-Geral

A primeira entrevista executada, única com interlocutora inserida na categoria de informante qualificado e essencial para abertura do campo, foi com a professora Carolina Abreu. Nessa conversa coletaram-se informações utilizadas na formulação de estratégias de como trabalhar com a questão do acolhimento de mulheres refugiadas sírias no Brasil em vista do conhecimento que a docente apresentou sobre o cenário geral rede

nacional de proteção a refugiados. O próprio questionário utilizado com outros atores foi formulado em base do referencial teórico e da fala dessa docente.

O primeiro ponto abordado na conversa com a professora foi sobre a existência de coordenação dos atores das diferentes esferas atuantes com refugiados no Brasil, em que ela afirmou que rede constituída por agentes da sociedade civil, ACNUR e Estado, passou recentemente por um momento de consolidação com a chegada dos haitianos no Brasil. CONARE, ACNUR e instituições parceiras desse último órgão do sistema ONU (nominalmente as duas Caritas — São Paulo e Caritas Rio de Janeiro — e o IMDH) atuam conjuntamente, sendo o intermediador das relações entre os agentes o Alto Comissariado. Outra iniciativa nova foi a construção da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, que também é um espaço para reunião entre os atores das três esferas, além de inserir as universidades na rede de agentes atuantes do instituto do refúgio brasileiro²⁰.

A professora entrevistada ressaltou que o ACNUR sempre prestigiou trabalhar conjuntamente com parceiros da sociedade civil local e, especificamente no caso do Brasil, isso se deu de maneira mais consistente a partir do momento em que o órgão consolidou sua representação no país por meio de um escritório nacional, no ano de 2005. Outra informação citada pela entrevistada sobre o contexto de relações entre ACNUR e agentes envolvidos no instituto do refúgio é que o órgão é normalmente respeitado pelo Estado brasileiro em suas sugestões. A atual representante do Alto Comissariado no Brasil, Isabel Marquez, encaminha várias atividades e projetos voltados a expansão do trabalho em conjunto entre Estado, Sociedade Civil e o Alto Comissariado, principalmente voltadas a inserção da problemática do refúgio nas pautas de espaços políticos institucionalizados e não-institucionalizados.

Não foram citadas diretamente pela professora Abreu quais ações foram recém-construídas para maior integração entre sociedade civil, ACNUR e governo, mas ela sugeriu que fossem conduzidas entrevistas com dois oficiais do Alto Comissariado (Paulo Sérgio Almeida e Gabriel Godoy), pois eles estariam em melhor condição para discorrer sobre o assunto. O principal ponto por ela reiterado sobre esse assunto é que

²⁰ Cabe salientar a recente incorporação da Universidade de Brasília à cátedra, no mês de novembro de 2017, sob a coordenação da Professora Dra. Lucia Barbosa. Disponível em <https://nacoesunidas.org/universidade-de-brasilia-incorpora-se-a-catedra-sergio-vieira-de-mello-da-onu/>, Consultado em: dezembro de 2017.

houve aumento dos fluxos migratórios ao Brasil, incluindo-se nesse cenário chegada de refugiados, o que instigou o surgimento e crescimento de organizações da sociedade civil, além da ampliação da atuação do ACNUR.

Quando questionada sobre espaços institucionais para participação de atores que atuam com migrantes e refugiados, a exemplo da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio provida pelo Estado brasileiro em 2014, Carolina Abreu citou a dificuldade em construir-se políticas públicas e uma das observações apresentadas foi a morosidade da administração pública em apresentar respostas às demandas levantadas por migrantes forçados. Houve abertura para que fossem expostas necessidades do público a qual era voltada a conferência, algumas das propostas foram incluídas na nova lei de migração, mas poder-se-ia ter avançado mais. Alguns estados e municípios, contudo, construíram políticas de referência para refugiados, é citado pela entrevistada o caso de São Paulo.

Relativamente a atuação conjunta do governo com organizações da sociedade civil, aludiu-se o caso recente de edital de fomento lançado pelo Ministério da Justiça a instituições que trabalhassem com refugiados e Carolina Abreu afirmou que existe o interesse do Estado em trabalhar conjuntamente com a sociedade civil na efetivação de políticas, principalmente nos campos em que há engessamento do poder público, como é o caso das migrações. Nesse campo as organizações não-governamentais são responsáveis pela prestação de assistência a migrantes, refugiados ou não, que chegam ao Brasil e a disponibilização de recursos por parte do poder público pode-se encaixar naquilo que é observado por Reimann (2006) sobre como o aparato estatal burocrático de forma *top down* incentiva o crescimento e consolidação de atores do terceiro setor.

Voltando-se aos problemas enfrentados por refugiados e refugiadas, na visão de Carolina Abreu o principal desafio é a integração local, por perpassar pela inserção laboral, aprendizado do idioma e adaptação cultural. Ações voltadas a citadas questões são essenciais, mas isso não é o bastante; informar a sociedade sobre o migrante e o refugiado seria um dos pontos-chave nesse processo de integração, por isso reduzir as chances de acontecerem ataques xenofóbicos e também melhorar o nível de abertura da sociedade anfitriã a sua recepção, seja qual for sua origem. Faltam políticas públicas em nível nacional voltado a esse aspecto da migração internacional, forçada ou não, mas localmente são construídas iniciativas para que migrantes sejam melhor acolhidos.

Pensou-se mais profundamente sobre integração e do acolhimento de migrantes no Brasil com o fluxo migratório de haitianos ao Brasil após o terremoto de 2010 no Haiti – Estado, sociedade civil e ACNUR foram instigados a agir no contexto dessa onda migratória. Já a imigração forçada de sírios, mais recente, ocorreu em uma conjuntura mais consolidada em relação a política migratória, segundo Carolina Abreu. Há para os sírios um programa específico, que facilita a obtenção de visto para chegada ao Brasil, e também está presente em seu favor a atuação da comunidade histórica sírio-libanesa, a qual pressionou o governo e outras instituições a agirem em prol desse grupo.

Após a entrevista inicial, prosseguiu-se com a tarefa de mapeamento das instituições no Brasil que prestam auxílio a refugiados e com o processo de escolha sobre quais delas seriam interlocutoras para produção da tese. Pela indicação feita, ao IMDH e às duas Caritas locais (RJ e SP) como instituições de parceria mais bem consolidada com ACNUR²¹, optou-se por incluí-las nessa pesquisa por meio de entrevistas com representantes delas. Igualmente foram contactados os funcionários do Alto Comissariado apontados em consequência de seu envolvimento com a questão da inserção local dos refugiados no Brasil, seu país anfitrião, pois com eles poder-se-ia coletar informações sobre ações efetivamente tomadas para integração e proteção de direitos de mulheres sírias.

Quanto ao processo de escolha dos outros agentes entrevistados para produção da dissertação, decidiu-se pela consulta à Missão Paz por ela fazer parte da RedeMir²², ao consulado da mulher por sua atuação no projeto “Empoderando Refugiadas” (promovido pelo ACNUR, ONU Mulheres e outros parceiros), e o ADUS – Instituto de Reintegração do Refugiado – por ele inserir-se no contexto das organizações não-governamentais que surgiram após a vinda de haitianos ao Brasil em 2010.

Pelo que foi observado no trabalho de campo, em termos do funcionamento do instituto do refúgio do Brasil, o CONARE é o órgão responsável pela análise das solicitações de refúgio no país, enquanto a sociedade civil age diretamente com os refugiados no cotidiano, prestando-lhes auxílio necessário. A representante entrevistada

21 IMDH e Caritas constam na lista de instituições participantes do UNHCR Annual Consultations with NGOs evento citado no segundo capítulo da dissertação sobre atuação da sociedade civil, embora não tenham sido encontrados documentos específicos de sua atuação no evento.

22 Membros da RedeMir. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/index.php/membros-da-rede-solidaria>>. Acesso em 06 de julho de 2016

do CONARE, Thaís Menezes, afirmou que o órgão – e o Estado brasileiro, em maior nível – não tem a capilaridade necessária para atuar de forma mais direta com refugiados, então trabalha em articulação com instituições da sociedade civil para que sejam implementadas ações e políticas para esse público. A situação é semelhante em relação ao ACNUR, as instituições parceiras do órgão atuam mais diretamente com migrantes forçados pela questão da disponibilidade de mão de obra para atuação, além de possuírem inserção mais plena no contexto sociocultural local. A forma tripartite assumida pelo sistema de refúgio brasileiro torna as organizações não-governamentais parceiras do ACNUR e do CONARE na implementação de projetos e políticas para refugiados

Entre os entrevistados consultados para pesquisa, Marcelo Haydu particularmente afirmou que, acerca da atuação das diferentes esferas no sistema de refúgio brasileiro, a união cumpre a competência de autorizar a entrada de refugiados dentro do território nacional e fornece a documentação necessária para acesso à educação e ao mercado de trabalho. A esfera municipal seria responsável pelo processo de integração dos migrantes forçados; existem iniciativas recentes voltadas a refugiados nesse âmbito, como a construção de albergues e instauração de espaços institucionais participativos para formulação de políticas públicas, mas ainda são incipientes. As instituições religiosas, em sua visão, ainda são as principais responsáveis pela prestação de auxílio.

Paolo Parise, por sua vez, quando apresentou seu ponto de vista acerca do funcionamento do sistema de proteção a refugiados no Brasil, declarou que há certa fragilidade na política de refúgio nacional pelo alto nível de dependência do Estado da atuação das instituições da sociedade civil. Sem a presença de organizações não-governamentais, migrantes forçados encontrar-se-iam desamparados, as instituições assumem funções que a máquina estatal teoricamente deveria prover, o que por vezes as sobrecarrega. Marcelo Haydu também assumiu posição análoga sobre esse assunto, observando que as entidades do terceiro setor que trabalham com refugiados normalmente têm como mão de obra um pequeno número de voluntários, o que nem sempre é o ideal para promoção de ações e implementação de políticas públicas.

O trabalho efetuado com refugiados e refugiadas sírios pelos atores da sociedade civil entrevistados, salvo o Consulado da Mulher, é normalmente dividido em eixos e/ou áreas de atuação. Quase todas entidades atuam em áreas semelhantes (inserção econômica laboral, aprendizado de idiomas, integração cultural e educacional, prestação

de assistência social/ jurídica e acesso a serviços de saúde), sendo as exceções listadas na tabela a seguir:

Organização Eixo	IMDH	Missão Paz	Instituto Adus	Caritas/SP
Inserção laboral	X	X	X	X
Aprendizado de idioma/ aulas de português	X	X	X	X
Integração cultural e educacional	X	X	X	X
Apoio inicial e assistência social	X	X		X
Assistência Jurídica ²³	X	X		X
Acesso a serviços de saúde		X	X	

O Consulado da Mulher é uma instituição diferente das outras porque seu foco de trabalho não é especificamente com refugiadas, mas sim com mulheres em geral. Ele é uma ação social da marca CONSUL que acabou se envolvendo no projeto Pacto Global da ONU pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Por seu campo de atuação, ela encaixar-se-ia no âmbito de inserção laboral de refugiadas, caso sejam consideradas as categorias postuladas anteriormente de eixos de atuação.

Sobre a atuação com os refugiados e refugiadas sírias que chegam ao país, foram mencionados pelos entrevistados como principais desafios as diferenças culturais presentes eles e os brasileiros. A barreira linguística é uma das questões mais trabalhadas

23 Acompanhamento do processo de refúgio nas instâncias burocráticas e da obtenção de documentação para permanência legal no Brasil.

por meio de iniciativas existentes no eixo de aprendizado de idiomas das organizações não governamentais. Outra questão importante é a aceitação do direito à permanência em território brasileiro dos migrantes forçados por parte da população nacional. As ações voltadas a refugiados são mais efetivas em um ambiente aberto a presença deles.

Em geral, a fala dos entrevistados sobre o funcionamento do sistema brasileiro de refúgio coincide com o que é observado pela literatura do referencial teórico presente no capítulo 2 da dissertação. As instituições da sociedade civil são as grandes responsáveis pela prestação de serviços aos refugiados no Brasil, estão presentes no dia a dia dessa população. Como novidade, apresentou-se uma que não tinha sido previamente observada: a forma como a rede de proteção se organiza põe vulnerabiliza a prestação de serviços aos refugiados, pois as instituições da sociedade civil são por vezes dependentes de mão de obra e de recursos oferecidos de forma voluntária ou então trabalham com financiamento advindo do ACNUR.

- Interação entre atores da sociedade civil, estado e ACNUR para proteção das refugiadas sírias.

A interação entre agentes dos três campos da estrutura tripartite do sistema de refúgio brasileiro é fundamental para que os direitos de mulheres refugiadas sírias sejam salvaguardados. Por consequência parte das perguntas feitas nessa pesquisa direcionou-se a investigação de como a rede de proteção a refugiados atualmente encontra-se articulada no país. Foram levantados dados de como os agentes interagem, como atuam nos espaços de coordenação disponíveis e se trabalham em conjunto para promoção de ações voltadas a refugiadas.

Começando-se pelas falas dos representantes do ACNUR, segundo Gabriel Godoy os principais parceiros do órgão no país são as instituições da sociedade civil, que atuam na integração das refugiadas. Antes mesmo de haver o marco legal que atualmente rege o instituto do refúgio no país já havia atuação desse setor na questão do refúgio e a cooperação entre Alto Comissariado e entidades não-governamentais ocorre em diversos níveis: do momento de decisão sobre a elegibilidade do requerente de refúgio à promoção de ações para migrantes forçados. Ele também afirmou que o órgão atua para que seus

interajam entre si, atuem conjuntamente, mas não citou diretamente nenhuma iniciativa ou ação direta que busque cumprir essa função.

Sobre os espaços de coordenação para sociedade civil e Estado para que a rede de proteção a refugiados apresente funcionamento adequado, Godoy apontou que o ACNUR encoraja que estados e municípios adotem conselhos para discutir em nível local questão do refúgio. É um discurso semelhante ao que deu origem ao próprio Comitê Nacional para os Refugiados, que buscava prestigiar todos atores envolvidos na causa do refúgio no Brasil. Esses espaços municipais e estaduais teriam caráter mais local, focar-se-iam nas demandas e ações relacionadas a inserção do migrante em sua nova comunidade por meio da interação de governo e organizações não-governamentais.

Paulo Sérgio Almeida, oficial de proteção, por sua vez, abordou na entrevista o fato dos parceiros do ACNUR terem acordos formalizados com o órgão, em que são repassados a eles recursos financeiros que viabilizam iniciativas para refugiados. Para transparência e prestação de contas nessa transação, o Alto Comissariado periodicamente monitora no que é investido o capital disponibilizado e abre espaço para diálogo – troca informações e recebe demandas de organizações da sociedade civil com as quais trabalha em conjunto, além de auxiliar, quando necessário, na construção e implementação de projetos.

Na entrevista com Rosita Milesi, representante de um dos principais parceiros em âmbito da sociedade civil do ACNUR no Brasil, ela citou como atividades que aproximam as duas instituições primeiramente as reuniões de coordenação, em que o Alto Comissariado, IMDH e outras entidades da sociedade civil participam reunindo-se com o órgão para discussão de questões relativas ao instituto do refúgio. Outro tipo de atividade feita seria aquelas de capacitação, que envolvem funcionários e organizações não governamentais que atuam com migrantes forçados. Nesses dois casos, as instituições podem apresentar demandas nessas atividades, apontar o que pode ser melhorado.

O diagnóstico participativo anual construído conjuntamente pelas instituições, refugiados por ela atendidos e o próprio ACNUR também seria ferramenta importante de interação entre o órgão internacional e seus implementadores locais, nas palavras de Rosita Milesi. Além disso, ele também aproxima migrantes forçados da produção de ações voltadas a esse público no contexto da rede de proteção a refugiados brasileiro.

Adentrando a questão da interação existente entre as instituições não governamentais na rede de refúgio, o aumento do ativismo e do número de organizações em prol de refugiados em recente momento foi benéfico para o sistema de proteção a refugiados no Brasil, significou um maior número de possíveis agentes atuando na implementação do instituto internacional foco desse texto. Contudo, em sua avaliação, Paulo Sérgio Almeida não acredita que todas essas entidades estejam articuladas, atuando em parceria. Isso se dá pelo seguinte motivo:

“[...] existem entidades que trabalham com ações semelhantes, ou fazendo a mesma coisa, mas não conversam entre si. ACNUR tenta reconhecer a rede de organizações, atuando para que os atores saibam o que cada um está fazendo [...]” (Paulo Sérgio Almeida, representante do ACNUR)

Avaliação semelhante é feita, agora passando-se para a avaliação da rede de proteção a refugiados feita pelos próprios agentes da sociedade civil entrevistados na pesquisa, por Marcelo Haydu. Ele afirmou que falta articulação entre as instituições, que falta consistência na atuação conjunta para haver trabalho em rede.

“[...] (a falta de articulação) é uma deficiência no Brasil todo. Normalmente e as organizações não trabalham em rede da maneira mais adequada, a troca de informação é precária. Isso é uma queixa geral. O que se têm são ações mais pontuais, que as vezes são organizadas em parceria [...]” (Marcelo Haydu, Instituto Adus)

Em termos estruturais, Haydu afirmou que é difícil reunir as organizações da sociedade civil em um mesmo espaço, seja pela falta de recursos humano ou mesmo pela não disponibilidade das entidades para participarem reuniões de articulação. Em sua opinião, o ACNUR deveria trabalhar de forma mais ativa na articulação das ONGs. Essa perspectiva apresentada vai de encontro às críticas apresentadas ao Alto Comissariado no

referencial teórico do capítulo 3 acerca da função a ser cumprida pelo órgão, em que parte da literatura postula que o poder do ACNUR diminui com aumento em número e fortalecimento das instituições não-governamentais. No caso Brasileiro, o órgão internacional poderia auxiliar de forma mais ativa o fortalecimento da rede de proteção a migrantes forçados.

Outros entrevistados de organizações da sociedade civil, nominalmente os representantes da Missão Paz e da Caritas SP, quando questionados sobre a atuação conjunta, em rede, das instituições que trabalham com refugiados no Brasil tomaram diferente posicionamento:

“[...] A gente trabalha sim com outras organizações que trabalham com imigração e refúgio. A gente trabalha em rede tanto em relação a migração comum, vamos dizer assim, quanto aquela que tem o foco na migração forçada, que é o refúgio. Quando essas temáticas aparecem, (nós) apoiamos, participamos em atividades, produzimos subsídios [...]” (Maria Cristina dos Anjos, Caritas/SP)

“[...] nós temos parcerias oficiais, não oficiais... (temos) grande parceria com a Caritas, com Conecta Direitos Humanos, ACNUR, OIT, OIM, Casa Scalabrini, Compassiva [...]” (Paolo Parise, Missão Paz)

Ressalta-se que tanto Caritas/SP quanto Missão Paz fazem parte da RedeMir articulada pelo IMDH, enquanto o instituto ADUS não figura na lista de membros desse espaço de coordenação. Isso influencia a capacidade de articulação de cada uma dessas instituições com outros agentes do campo do refúgio. A participação na rede também afeta os discursos sobre cooperação entre atores não governamentais e dá mais peso aquelas entidades que interagem entre si.

A rede construída pelo IMDH, RedeMir, é central para coordenação entre os agentes da sociedade civil que auxiliam migrantes forçados e reúne principalmente

aqueles de origem confessional (ligados à igreja católica), que os maiores nomes do campo. Feita com apoio de ACNUR e de entidades não-governamentais, ela congrega instituições de todo Brasil. Em sua entrevista, Rosita Milesi afirmou que esse espaço é fruto de 30 anos de trabalho – embora seja de oficialização mais recente. Sua principal atuação ocorre na demanda de políticas públicas para migrantes. Anualmente ocorre um encontro entre os membros da rede.

Nas reuniões da RedeMIR, apontado por Rosita Milesi como um grande ambiente de debates e apresentação de demandas, há troca de informações entre seus componentes, eles atualizam uns aos outros sobre desafios que vêm enfrentando e trocam dados. Com isso, torna-se viável a articulação de demandas a serem levadas para as devidas instâncias públicas, como o próprio CONARE em alguns casos ou a outros espaços de participação abertos à sociedade civil, além de também ser feita a capacitação os agentes que compõe a rede.

A respeito da articulação entre Estado e entidades de outros setores da sociedade, iniciando-se pelo CONARE, a coordenadora-geral do órgão iniciou seu depoimento sobre o assunto ressaltando que há espaço formalizado no Comitê para participação de organizações não governamentais. O órgão, quando requisitado e havendo disponibilidade de tempo e recursos, também participa de espaços de coordenação existentes, como fóruns e seminários promovidos pelo governo, mas com participação da sociedade. Ele, de semelhante forma, também acompanha instâncias de outros níveis federativos estatais – diretamente é mencionada participação em reunião do Comitê Intersetorial de políticas de migrantes, apátridas e refugiados do Rio de Janeiro.

O IMDH, instituição mais atuante em espaços governamentais por sua localização privilegiada em Brasília e pela sua capilaridade em consequência da RedeMir, teve mencionada sua participação em diversos espaços por irmã Rosita Milesi quando ela foi questionada em como o Instituto constrói sua relação com o Estado:

“Nós participamos de muitos eventos porque conhecem nosso trabalho com migrantes, com refugiados e com vítimas de tráfico de pessoas [...] nós (geralmente) somos solicitados de dar uma contribuição maior por nossa grande experiência e vivência [...] temos falas, materiais, participamos em grupos de trabalho (na

área de refúgio, apatridia e tráfico) [...]. Exatamente por esse espaço (que temos), sempre levamos demandas de lacunas em termos de políticas públicas migratórias.” (Rosita Milesi, IMDH)

O IMDH operacionaliza sua presença em eventos, fóruns e conselhos sobre refúgio trazendo demandas para a arena de discussão, pautando necessidades de refugiados e refugiadas que não são atendidas pelas políticas públicas existentes por parte do governo brasileiro. Um exemplo dado por Rosita Milesi de atuação nessa linha foi a para que o questionário de obtenção do refúgio fosse simplificado, pedido acatado pelo CONARE após a mobilização do Instituto por essa mudança.

Já Caritas São Paulo, no que lhe concerne sobre sua participação em espaços institucionais

“[...] A gente faz parte do Comitê estadual para refugiados, a gente faz parte do Comitê nacional para refúgio, dentro do Ministério da Justiça, a gente faz parte do Comitê municipal de políticas para migrantes [...]” (Maria Cristina dos Anjos, Caritas/SP)

Sua atuação é parecida com a do IMDH. Há envolvimento de ambas entidades para construção de *advocacy* em prol do público amparado por essas organizações da sociedade civil.

De maneira resumida, as instituições interagem entre si, mas não há concordância na visão dos atores envolvidos no campo se há a efetiva construção de uma rede de cooperação ou se a atuação conjunta em atividades para refugiados ocorre de maneira pontual. Sobre a interação entre as instituições e os outros componentes da estrutura tripartite do sistema de refúgio, efetivamente há espaço para que entidades não-governamentais participem, formulem diálogo com o Estado brasileiro e com o ACNUR, que as consideram suas parceiras na implementação de políticas e projetos sociais.

- A figura da refugiada no sistema de proteção a refugiados brasileiro e ações voltadas a refugiadas sírias no país.

Qual é a situação das mulheres refugiadas no Brasil? Uma primeira avaliação pode ser feita a partir das observações apresentadas por representantes estatais sobre o tema. Na entrevista de Thaís Menezes, é apontado que o Estado brasileiro em nível federal reconhece violência de gênero como um dos motivos para requerimento de refúgio, o processo de elegibilidade também é sensível a questão de gênero e que editais de fomento a instituições da sociedade civil lançados pelo Ministério da Justiça financiam intervenções com refugiados que trabalhem gênero – há, em outras palavras, preocupação do Estado com mulheres refugiadas, culminando até em repasse de recursos para ações voltadas a elas.

Tal conjuntura demonstra sensibilidade da burocracia brasileira a demandas do movimento feminista e da própria agenda voltada a mulheres do ACNUR em relação a como melhorar o sistema de refúgio, o que é um primeiro sinal positivo para situação das migrantes forçadas no país. Contudo, mesmo existindo essa precaução com a proteção de direitos de refugiadas, o Estado brasileiro não promove ações diretas ou políticas públicas com o foco em refugiadas sírias. A atuação com esse público se dá por meio do ACNUR e de organizações da sociedade civil que atuam com as refugiadas em seu cotidiano.

Na ACNUR com refugiadas, Gabriel Godoy, como oficial de proteção, afirma que as políticas para mulheres construídas pelo Alto Comissariado advêm de experiências de campo. Leva-se em consideração no trabalho efetuado pelo órgão que as migrantes forçadas são afetadas especialmente pelo risco de violência relacionada a gênero. Para construção de um ambiente mais seguro e igualitário, a estratégia utilizada pelo órgão internacional é focada em gênero, idade e diversidade, além de ser feito trabalho com os homens refugiados em relação a sua masculinidade no cenário estressante de mudança de papéis sociais na sociedade de acolhida. De forma sintética, o ACNUR no Brasil encontra-se alinhado com os posicionamentos do arcabouço de diretrizes internacionais postuladas pelo órgão mencionadas no capítulo 4 da dissertação.

Godoy também cita que, além de serem consideradas sugestões presentes em nível internacional para proteção de mulheres refugiadas, o Alto Comissariado também

adéqua sua atuação a marcos normativos legais locais, sendo no caso brasileiro um dos mais importantes a Lei Maria da Penha contra violência doméstica. O ACNUR trabalha para que políticas do Estado Brasileiro sejam acessíveis às refugiadas, mencionando o acesso à Casa da Mulher Brasileira para ilustrar esse tipo de operação – pelo nome da entidade, a instituição não seria inclusiva, mas refugiadas poderiam beneficiar-se do atendimento nesse espaço com ACNUR agindo na abertura de seu espaço.

Paulo Sérgio Almeida, no papel de oficial de meios de vida do ACNUR, também define como maior desafio enfrentado por mulheres refugiadas a questão da violência relacionada a gênero, igualmente citando a articulação do órgão com instituições brasileiras como uma forma de atuação do Alto Comissariado no combate a ela – em sua entrevista, ele menciona a atuação em conjunto com a Secretaria da Mulher do Governo Federal para produção e promoção de atividade de enfrentamento ao citado desafio. Outros parceiros em potencial a serem envolvidos nesse tipo de atividade para refugiadas seriam as secretarias locais, municipais e estaduais.

Fora a questão da violência baseada em gênero, existem problemáticas presentes na integração local de mulheres migrantes forçadas citadas por Paulo Sérgio Almeida especialmente desafiadoras ao ACNUR. Dependendo da bagagem cultural carregada pela mulher, a inserção socioeconômica pode ser dificultada, principalmente em casos delas advirem de lugares marcados por estruturas patriarcais de poder. Do ponto de vista laboral, o acesso ao mercado de trabalho para as mulheres, mesmo aquelas não migrantes, não é o mais fácil, adicionando-se isso a falta, em momento inicial, do domínio da língua, sobram os trabalhos braçais para os quais as refugiadas usualmente não são convocadas (servente de obra, operação de maquinário, por exemplo). Como respostas a esses empecilhos, ACNUR e parceiros envolvem-se em atividades como o projeto “Empoderando refugiadas” a ser discutido em mais detalhes quando for trabalhada a entrevista de Erika Zanotti.

Essa linha discurso apresentada pelos representantes do ACNUR sobre desafios que inclui a questão da violência contra mulher e dificuldade de adaptação cultural é muito semelhante a das instituições da sociedade civil que foram entrevistadas. Por exemplo, a entrevistada da Caritas/SP citou que o principal problema para refugiados sírios, que afeta singularmente as mulheres sírias, é a questão da adaptação cultural. Com as migrantes forçadas é feito um trabalho sobre a que tipo de direitos elas têm no Brasil e como procurar ajuda em casos de violência doméstica.

O trabalho feito em relação à violência relacionada à gênero pelo ACNUR e por instituições da sociedade civil, pelo que foi observado nos discursos dos agentes, atua centralmente com dois dos três espaços onde ela pode ocorrer nas palavras de Mamud (1996). Atua-se no espaço familiar e comunitário por meio de ações que combatem agressão doméstica e pela inserção da mulher no mercado do trabalho, buscando-se assim atenuar a situação de vulnerabilidade nas quais elas se encontram. Em termos de ações concertadas, à guisa de exemplo, a entrevistada da Caritas afirmou encaminhar refugiadas a serviços de atendimento a mulher.

Outro ponto nas operações do ACNUR perante refugiadas encontra-se em âmbito das instituições do sistema ONU, é a atuação interagencial com foco em mulheres. As agências internacionais formam parcerias para promoção de direitos de mulheres de diversas formas, sendo um exemplo citado na entrevista que se encaixa nesse caso a produção da cartilha “Direitos da Mulher – prevenção à violência e HIV/AIDS”, construída pela UNAIDS, ACNUR, ONU Mulheres, UNFPA, Organização Pan-Americana de Saúde e PNUD.

A cartilha sobre direitos das mulheres, a qual se teve acesso no dia da entrevista por sua disponibilidade no escritório do ACNUR em Brasília no período de realização das entrevistas, faz uma breve apresentação de dados sobre violência contra a mulher, cita comportamentos abusivos, aborda recursos jurídicos disponíveis para as vítimas e tem os números de contatos de órgãos brasileiros que são úteis no combate a essa forma de violência. É o tipo de material que pode ser entregue a refugiadas em campanhas de conscientização sobre o tema (embora só tenha sido encontrada a versão em português desse material e, como crítica, esteja pendente de tradução para ser mais acessível).

Além da produção de conteúdo informativo para refugiadas no Brasil e agentes de instituições da sociedade civil, o ACNUR também busca sensibilizar o grande público sobre a situação em que as migrantes forçadas se encontram, principalmente apresentando quais desafios elas enfrentam, por meio de produção audiovisual que dê destaque a trajetória dessas mulheres, fazendo assim um trabalho de humanização de sua figura.

Concluindo-se as observações gerais sobre como Alto Comissariado atua com mulheres, as ações do órgão para refugiadas não existem num vácuo. Em primeiro lugar, como disse Paulo Sérgio Almeida, toda atividade é construída em base de ponderação de

necessidades – a partir da avaliação com refugiadas, por meio dos parceiros, surgem as demandas e então criam-se ações em resposta às demandas. Em segundo, observado por Gabriel Godoy, há *feedback* em relação a iniciativas construídas pelo órgão ou mesmo por instituições parceiras da sociedade civil parceiras do Alto Comissariado, normalmente, sendo esse obtido por meio do diagnóstico participativo, feito no mínimo uma vez ao ano. Também são feitos grupos focais com refugiadas para que elas apresentem suas ideias e opiniões sobre os projetos construídos.

Particularmente tendo o foco no caso das refugiadas sírias e como o ACNUR as tem acompanhado, Gabriel Godoy asseverou que esse grupo em particular é, em geral, apoiado pela própria comunidade sírio-libanesa no Brasil e não pelos parceiros tradicionais do órgão. A principal atuação do Alto Comissariado com as mulheres desse país têm sido auxiliá-las a saírem de seu país natal. Duas exceções a esse cenário são procura das refugiadas desse Estado pelas aulas de idioma e pelo projeto empoderando refugiadas no campo de empreendedorismo, isso porque, nesses dois campos de atividade, a rede de instituições de proteção ligada ao órgão internacional demonstrou-se mais atrativa. Todavia, os dados levantados nas entrevistas não fornecem informações suficientes para explicar tal fato.

Não foi formulada, em âmbito do ACNUR, nenhuma iniciativa, projeto ou ação voltada particularmente às refugiadas sírias, elas, quando se inserem em alguma atividade que está relacionada ao órgão, participam reunidas a mulheres refugiadas de outras nacionalidades. Paulo Sérgio Almeida defendeu que trabalhar com as migrantes forçadas conjuntamente, em espaços onde estão presentes representantes de vários países, é proveitoso por gerar espaços para mistura e interação cultural, o que não ocorreria se houvesse trabalhos focado em nacionalidades específicas de migrantes forçadas.

Um dos projetos produzidos pelo ACNUR e por parceiros da sociedade civil (dois deles entrevistados para essa pesquisa, o Consulado da Mulher e a Caritas/SP) que teve participação de refugiadas sírias foi o Empoderando Refugiadas. De forma ampla, esse projeto forneceu treinamento laboral às refugiadas e as colocou em contato com

empresas e instituições do setor privado que teriam interesse em sua mão de obra. Em duas edições (foi iniciado em 2015) auxiliou 80 mulheres a alcançarem um emprego ²⁴.

O Empoderando refugiadas, de acordo com Paulo Sergio Almeida:

“[...] O empoderando refugiadas, que foi feito com o pessoal pacto global e empresas parceiras, é um espaço onde a gente faz com que as mulheres possam melhorar sua autoestima, melhorar sua capacidade de entender seu próprio potencial dentro da sociedade brasileira e do mercado. Também (há) o aprendizado de habilidades profissionais, a parte de preparação para entrevista, (há) esse acesso a empregadores, para aumentar as chances de emprego. Isso tem levado mulheres a quebrarem barreiras que as impedem de acessar um emprego formal ou uma atividade de geração de renda [...] É uma atividade onde o tempo todo se busca que as próprias mulheres sejam protagonistas [...]”
(Paulo Sérgio Almeida, Oficial de meios de vida do ACNUR)

Voltando-se a atuação dos parceiros da sociedade civil no Empoderando Refugiadas, a inserção do Consulado da Mulher, nesse projeto partiu do contato inicial feito pelos organizadores do Pacto Global²⁵ e, no fórum do Pacto, o ACNUR entrou em contato com a organização para que fosse efetuada uma ação de empoderamento econômico e assim foi construída a agenda de temas a serem abordados nos encontros. Por sua vez, a entrevistada da Caritas/SP mencionou brevemente a participação sua instituição como colaboradora no Empoderando refugiadas enquanto fazia referência a ações nas quais a organização tomava parte em parceria com outras entidades não-governamentais, entretanto não entrou em maiores detalhes sobre a atuação específica que foi assumida.

24 Projeto “Empoderando Refugiadas encerra sua segunda edição com 21 contratações. Disponível em <<http://www.mobilizadores.org.br/noticias/projeto-empoderando-refugiadas-encerra-segunda-edicao-com-21-contratacoes/?eixo=>>>. Acesso em 5 de julho de 2016

25 Ação construída pela ONU e empresas do setor privado interessadas no alcance dos objetivos do milênio.

Segundo Erika Zanotti, gerente de programas sociais do Consulado, atuar com empreendedorismo foi importante para as refugiadas porque nem todas conseguiram se inserir no mercado formal de trabalho e, necessitando uma fonte de renda, foi sugerida a elas a abertura de negócios próprios para sustentar a si mesmas e seus núcleos familiares. No contexto do Empoderando refugiadas, os agentes do Consulado produziram uma intervenção especificamente voltada a mulheres socioeconomicamente vulneráveis com o objetivo de melhorar a condição financeira das mesmas.

As refugiadas sírias que entraram no programa Empoderando Refugiadas passaram a produzir comida síria típica para vender como fonte de renda complementar de acordo com a entrevista cedida por Erika Zanotti. Para esse público em específico foram promovidas duas ações centrais: a primeira foi um encontro com as refugiadas que ainda não tinham empreendimento para discutir como abrir um empreendimento no Brasil e como fazer sua divulgação; a segunda foi uma reunião com refugiadas que já empreendiam e foi prestado um trabalho de consultoria.

Por sua vez, as outras entidades da sociedade civil, quando questionadas sobre se promoviam atividades para mulheres e, mais especificamente para migrantes forçadas responderam da seguinte forma:

“[...] nossas ações são mistas, de vez enquanto percebemos a necessidade de fazer alguma ação pontual, não temos nenhum projeto contínuo que seja só para mulheres. Necessidade tem, mas realizar trabalho seria complicado (pela disponibilidade de mão de obra)” (Marcelo Haydu, Instituto Adus)

“[...] em um primeiro momento, nós tivemos aula de português em turmas separadas para as mulheres sírias [...] temos acolhimento (especial) as mulheres gestantes, com crianças pequenas, com pediatras [...]” (Paolo Parise, Missão Paz)

“[...] nós temos ações como o “Mulheres que inspiram o mundo”, posso te passar um relatório dessa atividade. Não é a única, mas

é um exemplo, você pode pegar a ideia do tipo de ação que promovemos (para mulheres) por meio dela [...]” (Rosita Milesi, IMDH)

Entre os parceiros do ACNUR entrevistados, somente o Instituto Adus e a Caritas/SP afirmaram não comumente produzir atividades com foco em mulheres refugiadas, com a primeira organização ressaltando que produz eventualmente alguma iniciativa pontual voltada às refugiadas e a segunda explanando que não tem ações para migrantes forçadas, mas atua com pautas de refugiadas mulheres e com eventos e ações a elas voltados quando auxilia parceiros— esse é o caso da participação dessa instituição no projeto Empoderando Refugiadas, embora não esteja claro como eles contribuíram para o projeto.

Todas as organizações da sociedade civil entrevistadas, exceto a Missão Paz, por um curto momento de tempo não delimitado pelo interlocutor da instituição, não possuíam atividades voltadas especificamente para mulheres sírias. Os entrevistados afirmaram que era um público muito específico para que fossem construídas ações diretamente a ele, então as mulheres sírias acabaram por se encaixar em ações gerais voltadas a refugiadas já existentes nas entidades.

Em termos de incentivo do ACNUR à promoção de atividades voltadas a mulheres por parte de seus parceiros, a entrevistada do IMDH, única que abordou esse tema em particular afirmou:

“[...] ACNUR sempre apresenta essa temática (mulheres refugiadas) como algo muito especial e para qual pede que se desenvolvam atividades específicas [...] ACNUR tem sido incentivador e apoiador para atividades específicas para mulheres”. (Rosita Milesi, IMDH)

Rosita Milesi declarou que o ACNUR apresenta a temática de mulheres refugiadas como importante, levando a postulação de atividades voltadas a esse público. Com a sensibilidade já presente na instituição as demandas das migrantes forçadas e o

incentivo do Alto Comissariado, segundo a entrevistada, sistematizou-se uma melhor forma de atendimento a esse público. Ocorreu também, no ano de 2015, a contratação de uma consultora específica para atendimento a mulheres refugiadas — o IMDH teve interesse na criação do cargo e o ACNUR o apoiou.

Com base de todo o material coletado, constata-se que existe uma preocupação com a proteção de direitos de refugiadas dentro do contexto do sistema de refúgio brasileiro. O Estado, em nível federal, atua, mesmo que indiretamente, no financiamento de ações voltadas a refugiadas, o ACNUR possui uma forte agenda de ações para promoção de igualdade de gênero que têm impacto em seus parceiros no país e as instituições da sociedade civil apresentam abertura para tocar projetos que sejam focados em migrantes forçadas. O que pode ser questionado no contexto brasileiro é a solidez das atividades e projetos voltados às mulheres refugiadas em geral, uma vez que para as refugiadas sírias, foco da pesquisa, não foram encontradas muitas ações específicas.

4. Considerações finais

As sírias que chegam ao Brasil encontram um país com um sistema de proteção a refugiados institucionalmente aberto a sua presença. Há o programa de visto humanitário especificamente voltado aos sírios em âmbito do Estado brasileiro e um grande conjunto de instituições da sociedade civil, desde aquelas historicamente envolvidas com a causa da mobilidade urbana a novas entidades emergentes em vista dos novos fluxos migratórios, qualificadas a prestação de assistência quando necessário. Embora não tenham sido observadas iniciativas especificamente voltadas a elas pelo que foi coletado com trabalho em campo dessa pesquisa, em geral os atores envolvidos na rede de proteção a refugiados brasileira desenvolvem atividades, projetos e ações com o foco em mulheres refugiadas nos quais as sírias são contempladas.

Em termos do papel desempenhado por cada uma das partes da estrutura tripartite do sistema brasileiro de refúgio na salvaguarda de direitos das refugiadas sírias, o Estado Brasileiro, além de teoricamente fornecer serviços que estão disponíveis à população nacional – como saúde, educação e assistência social, em nível federal desempenha o papel de controle de fronteiras, ao permitir que as sírias ingressem em seu território, e, em nível Estadual e municipal, age mais diretamente com refugiados produzindo políticas para esse público em conselhos temáticos. Os agentes não governamentais engajados na problemática do refúgio, por sua vez, estão presentes no dia a dia das migrantes forçadas, ocupam-se com a promoção de atividades voltadas a sua inserção social nas comunidades anfitriãs além de cumprirem tarefas que inicialmente deveriam ser efetuadas pela máquina pública. O ACNUR, por fim, trabalha em parceria com o Estado na questão da elegibilidade ao refúgio e, em conjunto com a sociedade civil, promove ações e serviços para as refugiadas.

A presença de entidades de naturezas institucionais diversas com presença em diferentes níveis de atuação torna complexa a rede de proteção a refugiados brasileira – embora tal questão não atinja somente o Brasil, pois está presente de forma igual ou semelhante em outros Estados, como os países vizinhos do Cone Sul que assumiram estrutura institucional semelhante em seus sistemas de refúgio. Para o bom funcionamento da proteção a refugiados, é crucial que os atores envolvidos na causa se

articulem e iniciativas como a RedeMir são criadas para cumprir tal objetivo; contudo, nota-se que nem todas instituições são incluídas nos espaços de troca de experiências e dados construídos pelas organizações não-governamentais, é algo a ser trabalhado.

Acerca das iniciativas voltadas a refugiadas, em geral constatou-se que nelas são trabalhados desafios como violência doméstica e inserção laboral das migrantes forçadas. Elas são construídas por parcerias entre agentes envolvidos com a causa do refúgio (ACNUR e organizações da sociedade civil são os parceiros mais comuns presentes) e trabalham com mulheres de diversas nacionalidades. De forma sintetizada, as instituições que trabalham no campo do refúgio em território brasileiro possuem sensibilidade a questões que afetam particularmente mulheres, seja por si mesmas ou por influência do Alto Comissariado (que efetivamente tem uma agenda, um conjunto de diretrizes pertinente a mulheres), mas, como um dos entrevistados ressaltou, em certa medida os projetos com foco nesse público são pontuais e poderiam ser consolidados de melhor forma.

Gabriel Godoy mencionou que no Brasil maior parte dos refugiados é homem, mas que a tendência global (inversão desse cenário) em breve pode ocorrer no país durante sua entrevista. Em vista dessa conjuntura, é necessário atuar centralmente em duas frentes para melhoria da proteção a mulheres refugiadas: refinar a rede de relações existente entre os agentes lhes prestam auxílio e consolidar o número de iniciativas voltadas às migrantes forçadas. Em um futuro próximo, como sugestão de pesquisa que a própria autora desse trabalho tem intenção de conduzir em outro momento, poder-se-ia continuar ao trabalho aqui realizado realizando-se entrevistas com as próprias refugiadas ao invés de ser assumido o enfoque institucional adotado nessa dissertação. Em outras investidas acadêmicas, é possível obter mais profundidade no tema aqui analisado por meio de uma interlocução mais direta com as mulheres refugiadas no Brasil.

5. Referências

AMBROSINI, Maurizio; VAN DER LEUN, Joanne. Introduction to the special issue: implementing human rights: civil society and migration policies. **Journal of Immigrant & Refugee Studies**, v. 13, 2015

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

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

BETTS, Alexander. Regime complexity and international organizations: UNHCR as a challenged institution. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 19, n. 1, p. 69-81, 2013.

_____ ; DURIEUX, Jean-François. Convention plus as a norm-setting exercise. **Journal of Refugee Studies**, v. 20, n. 3, p. 509-535, 2007.

BURITY, Joanildo. Organizações religiosas e ações sociais: entre as políticas públicas e a sociedade civil. **Revista Antropológicas**, v. 18, n. 2, 2011.

BUSCHER, Dale. Refugee women: Twenty years on. **Refugee Survey Quarterly**, v. 29, n. 2, p. 4-20, 2010.

CHIMIENTI, Milena. The failure of global migration governance. **Ethnic and Racial Studies**, p. 1-7, 2017.

CHIMNI, B. S. Reforming the international refugee regime: a dialogic model. **Journal of Refugee Studies**, v. 14, n. 2, p. 151-168, 2001.

DE MENEZES, Fabiano L. O. Panorama da proteção dos refugiados na América Latina. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de; RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto MA (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011

EDWARDS, Alice. Transitioning gender: Feminist engagement with international refugee law and policy 1950–2010. **Refugee Survey Quarterly**, v. 29, n. 2, p. 21-45, 2010.

ELIE, Jérôme. The historical roots of cooperation between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 16, n. 3, p. 345-360, 2010.

FERRIS, Elizabeth. the global Humanitarian Platform: opportunity for NGOs?. **Forced Migration Review**, v. 29, p. 6-8, 2007.

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

_____. Protecting women asylum seekers and refugees: From international norms to national protection. **International Migration**, v. 48, n. 1, p. 175-198, 2010.

FRESIA, Marion. Building Consensus within UNHCR's Executive Committee: Global Refugee Norms in the Making. **Journal of Refugee Studies**, v. 27, n. 4, p. 514-533, 2014.

FIDDIAN-QASMIYEH, Elena. Gender and Forced Migration in FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. (Ed.). **The Oxford handbook of refugee and forced migration studies**. OUP Oxford, 2014.

FISCHER, Edward F. (Ed.). **Indigenous peoples, civil society, and the neo-liberal state in Latin America**. Berghahn Books, 2009.

GONZÁLEZ, Juan Caros Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. In: ACNUR. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília, Ministério da Justiça, 2010.

HYNDMAN, Jennifer. "Feminist Geopolitics Meets Refugee Studies". BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil (Ed.). **Refugees in international relations**. Oxford University Press, 2011.

Handbook for the Protection of Women and Girls. UNHCR: Genebra, 2008

JUBILUT, Liliana Lyra. A Judicialização do Refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro**. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

_____ ; DE LIMA MADUREIRA, André. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena+ 30. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 22, n. 43, 2014.

_____. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007.

_____. Refugee law and protection in Brazil: a model in South America. *Journal of Refugee Studies*, v. 19, n. 1, p. 22-44, 2006.

KOSER, Khalid. Refugees, transnationalism and the state. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 33, n. 2, p. 233-254, 2007.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de; RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto MA (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo, Editora CLA Cultural, 2011.

_____. O BRASIL E O INSTITUTO DO REFÚGIO: UMA ANÁLISE APÓS A CRIAÇÃO DO COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, n. 5, jun. 2004.

LOESCHER, Gil; MILNER, James. UNHCR and the Global Governance of Refugees. **Global Migration Governance**, p. 189-209, 2011.

LUSSI, Carmem. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. **Psicologia USP**, v. 26, n. 2, p. 136-144, 2015.

LUSSI, Carmem. O compromisso de associações de migrantes, organizações e academia pelos direitos humanos das pessoas em mobilidade. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 21, n. 41, 2013.

MAGLIANO, María José. La sociedad civil y la gobernabilidad de las migraciones en la agenda política sudamericana: el refugio en los derechos humanos. **Espacio abierto**, v. 20, n. 1, 2011.

_____ . Sociedad civil, migraciones internacionales y gobernabilidad. En la agenda política sudamericana. Disponível em: <cdsa.academica.org/000-062/1680.pdf>. Acesso em 4 de julho de 2017.

MARTIN, Susan Forbes. **Refugee women**. Lexington books, 2004.

MÁRMORA, Lélío (org). Capítulo I: Argentina. In: CHIARELLO, Leonir Mario (Org). **Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedade civil en américa latina: loas casos de Argentina, Brasil, Colômbia e México**. Scalabrini Internacional Migration Network, New York, 2011.

MENEZES, Thaís Silva; REIS, Rossana Rocha. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, 2013, v. 56, n. 1, p. 144-162.

MILESI, Rosita. O refúgio no contexto das migrações: a integração dos refugiados e refugiadas como solução duradoura. Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Brasília, ano XVII, n. 33, p. 317-323, 2009.

_____ ; Andrade, William. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. In: ACNUR. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília, Ministério da Justiça, 2010.

MILLER, Sarah Deardorff. Lessons from the global public policy literature for the study of global refugee policy. **Journal of Refugee Studies**, v. 27, n. 4, p. 495-513, 2014.

MILNER, James; WOJNAROWICZ, Krystyna. Power in the Global Refugee Regime: Understanding Expressions and Experiences of Power in Global and Local Contexts. **Refuge: Canada's Journal on Refugees**, v. 33, n. 1, 2017.

MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 111-129, jan./jul.2010

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 22, n. 43, 2014.

_____. Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010). (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas, 2012.

_____. O PAPEL DAS CÁTEDRAS SÉRGIO VIEIRA DE MELLO NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO LOCAL DOS REFUGIADOS NO BRASIL. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 4, n. 8, p. 81-96, 2015.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 22, n. 43, 2014.

OLIVIUS, Elisabeth. Displacing Equality? Women's Participation and Humanitarian Aid Effectiveness in Refugee Camps. **Refugee Survey Quarterly**, v. 33, n.3, 2014.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; MENDONÇA, Renata. A proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 9, n. 1, p. 170-181, 2010.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco; DA HORA DANTAS, Virgínia. A necessidade de ampliação do conceito de refugiado. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito**, n. 3, 2011.

PATARRA, Neide (org). Capítulo II: Brasil. In: CHIARELLO, Leonir Mario (Org). **Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedade civil en américa latina: los casos de Argentina, Brasil, Colômbia e México**. Scalabrini Internacional Migration Network, New York, 2011.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Uma visão brasileira do conceito "refugiado ambiental". In: ALMEIDA, Guilherme Assis de; RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto MA (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

PERES, Roberta Guimarães; BAENINGER, Rosana. Migração Feminina: um debate teórico e metodológico no âmbito dos estudos de gênero. **Anais**, p. 1-16, 2016.

REIMANN, Kim D. A view from the top: International politics, norms and the worldwide growth of NGOs. **International Studies Quarterly**, v. 50, n. 1, p. 45-67, 2006.

REIS, Rossana Rocha; MENEZES, Thais Silva. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, p. 61-83, 2014.

RICHMOND, Anthony H. Globalization: Implications for immigrants and refugees. **Ethnic and Racial Studies**, v. 25, n. 5, p. 707-727, 2002.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, Outubro, 2010.

SCHEEL, Stephan; RATFISCH, Philipp. Refugee protection meets migration management: UNHCR as a global police of populations. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 40, n. 6, p. 924-941, 2014.

SILVA, João Carlos Jarochinski. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de; RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto MA (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

SILVA, João Carlos Jarochinski; BÓGUS, Lucia Maria Machado; SILVA, Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 15-30, 2017.

SIMEON, James C. (Ed.). **The UNHCR and the supervision of international refugee law**. Cambridge University Press, 2013.

SMITH, Megan Denise. Rethinking gender in the international refugee regime. *Forced Migration Review*, n. 53, p. 65, 2016. HADDAD, Zerene. How the crisis is altering women's roles in Syria. **Forced Migration Review**, n. 47, p. 46, 2014.

UNHCR Policy on Refugee Women. UNHCR: Genebra, 1990.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). **From 1975 to 2013: UNHCR's Gender Equality Chronology**. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/53a2a5f54.html>>. Acesso em 5 de agosto de 2016

VALJI, Nahla.. Women and the 1951 refugee convention: fifty years of seeking visibility. **Refuge: Canada's Journal on Refugees**, v. 19, n. 5, 2001

YOUNG, Iris Marion. Polity and group difference: A critique of the ideal of universal citizenship. **Ethics**, v. 99, n. 2, p. 250-274, 1989.

Anexo A – Perguntas do questionário semiestruturado realizado com os entrevistados

— Qual é a estrutura de trabalho dessa organização? (quem trabalha em campo com público-alvo, quem coordena as ações, quem angaria fundos... basicamente: como são divididas as tarefas na organização?)

— Que tipo de trabalho/ atividades vocês desenvolvem com refugiados?

— Vocês têm parcerias com outras instituições? Como são essas parceiras?

— Há parceira com alguma instituição/organização da comunidade sírio-libanesa brasileira?

— Há participação dessa instituição em espaços de coordenação (fóruns, encontros) com outras entidades que também trabalhem com refugiados?

— Como são construídas atividades/ações para refugiados efetuados por vocês?

— (Caso haja trabalho construído com outras instituições) Essas outras instituições auxiliam vocês nas atividades que constroem? Como? — Há atividades/ações voltadas especificamente para mulheres?

— (Se há ações específicas para mulheres refugiadas) O que vocês trabalham nessas atividades e ações para refugiadas?

— (Se há ações específicas para mulheres refugiadas) Como é a participação das mulheres nessas atividades e ações voltadas as refugiadas?

— (Se não há ações específicas para refugiadas) Vocês não recebem demanda para produção de ações voltadas particularmente a refugiadas? — Qual seria o principal desafio a ser enfrentado hoje na questão do refúgio?

CARTILHA

DIREITOS DA MULHER

PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA E AO HIV | AIDS



@ACNUR



APRESENTAÇÃO

Este guia informa as mulheres sobre as diversas situações de violência de que podem ser vítimas e como se prevenir e buscar ajuda. Também explica os direitos sexuais e reprodutivos e as formas de prevenção ao HIV/AIDS e a outras doenças sexualmente transmissíveis.

A violência contra a mulher atinge mulheres dentro e fora da família e não é praticada somente por meio de agressão física, como tapas, socos, pontapés, chutes etc. Existe também a violência psicológica, moral, patrimonial e sexual.

A violência sexual pode ocasionar gravidez indesejada e abortos espontâneos, aumentando o risco de infecção por doenças sexualmente transmissíveis e pelo HIV.

É importante saber que a violência pode ocorrer no espaço público e no espaço doméstico. Este guia tem por objetivo servir de auxílio para todas as mulheres vítimas de violência e para todas as pessoas que queiram atuar no enfrentamento à violência contra a mulher.

POR QUE ESSE GUIA?

Porque...

- a cada 15 segundos, uma mulher é agredida no Brasil.
- o Brasil é um dos países que mais sofre com a violência doméstica: 23% das mulheres brasileiras estão sujeitas a esse tipo de violência.
- pelo menos uma em cada três mulheres ao redor do mundo sofre algum tipo de violência durante sua vida.
- a violência doméstica é a principal causa de morte e deficiência entre mulheres de 16 a 44 anos de idade e mata mais do que câncer e acidentes de trânsito.
- cerca de 70% das vítimas de assassinato do sexo feminino foram mortas por seus maridos ou companheiros.
- a violência contra a mulher atinge indistintamente mulheres de todas as classes sociais, raças e etnias, religiões e culturas.
- a violência contra a mulher produz consequências emocionais devastadoras, muitas vezes irreparáveis, e impactos graves sobre a saúde mental sexual e reprodutiva da mulher.
- mais de 40% das ações violentas resultam em lesões corporais graves decorrentes de socos, tapas, chutes, amarramentos, queimaduras, espancamentos e estrangulamentos.
- a violência ou mesmo o medo da violência aumenta a vulnerabilidade da mulher à infecção pelo HIV/AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis. O temor de sofrer violência pode, por exemplo, fazer com que a mulher se submeta a relações sexuais desprotegidas.

o temor de sofrer violência pode fazer com que a mulher se submeta a relações sexuais desprotegidas.

**POR QUE, MUITAS VEZES,
A MULHER NÃO CONTA NEM
DENUNCIA SEU AGRESSOR
OU AGRESSORA?**



6

Existem diversas explicações para uma mulher não contar os episódios de violência.

Eis alguns exemplos:

- Sente-se envergonhada e humilhada ou mesmo culpada pela violência.
- Teme por sua segurança pessoal e pela segurança de seus filhos e filhas.
- Teve más experiências no passado, quando contou sua situação.
- Sente que não tem controle sobre o que acontece na sua vida.
- Espera que o(a) agressor(a) mude de comportamento.
- Crê que suas lesões e problemas não são importantes.
- Quer proteger seu companheiro por razões de dependência econômica ou afetiva.
- Tem medo de perder seus filhos e filhas.
- O agressor ou agressora a acompanha e não a deixa falar ou pedir ajuda profissional.
- Pertence a um âmbito cultural/social em que esses abusos são tolerados ou mesmo compreendidos como “naturais”
- Pensa que ama seu agressor ou agressora e que a violência reflete um momento ruim pelo qual está passando

NÃO ACREDITE EM TUDO QUE DIZEM E NÃO DIGA O QUE TODOS DIZEM



Não é verdade...

- que mulher gosta de apanhar.
- que algumas mulheres merecem ou pedem o abuso, ou, ainda, que gostam de ser agredidas.
- que a violência contra mulher é um problema só do casal e “em briga de marido e mulher, ninguém mete a colher”.
- que mulheres profissionais ou com maior poder aquisitivo não sofrem violência.
- que não vai adiantar procurar a delegacia de polícia.
- que as mulheres são inimigas umas das outras, não são confiáveis, são traiçoeiras.
- que “quando um não quer, dois não brigam”.
- que a mulher é culpada da violência por ser uma mulher sedutora.



O QUE É VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER?

Violência é o ato de agressão ou mesmo a omissão que causa sofrimento físico ou psicológico à vítima. A violência contra a mulher pode acontecer em qualquer lugar, na rua ou em casa.

Quando a mulher sofre qualquer tipo de agressão na rua, estará amparada, como todo cidadão, pelas leis comuns, devendo procurar imediatamente a delegacia mais próxima.

Quando a violência é praticada em casa, por familiares, por pessoas que convivem no mesmo ambiente doméstico – mesmo que não sejam parentes (ex.: agregados, hóspedes etc.)¹ – ou pelo marido, companheiro ou companheira, a mulher agredida terá a proteção da Lei nº 11.340, que ficou conhecida como “Lei Maria da Penha”.

Segundo a Lei Maria da Penha, a violência contra a mulher pode ser física, psicológica, sexual, moral e patrimonial.

Violência física

- Tapas
- Empurrões
- Chutes
- Bofetadas
- Tentativa de asfixia
- Ameaça com faca
- Tentativas de homicídios
- Puxões de cabelo
- Beliscões
- Mordidas
- Queimaduras.

Violência psicológica

- Humilhações
- Ameaças de agressão
- Privação da liberdade
- Impedimento ao trabalho ou estudo
- Danos propositais a objetos queridos
- Danos a animais de estimação
- Danos ou ameaças a pessoas queridas
- Impedimento de contato com a família e os amigos.



Violência sexual

- Expressões verbais ou corporais que não são do agrado da pessoa
- Toques e carícias não desejados
- Exibicionismo e voyeurismo
- Prostituição forçada
- Participação forçada em pornografia.

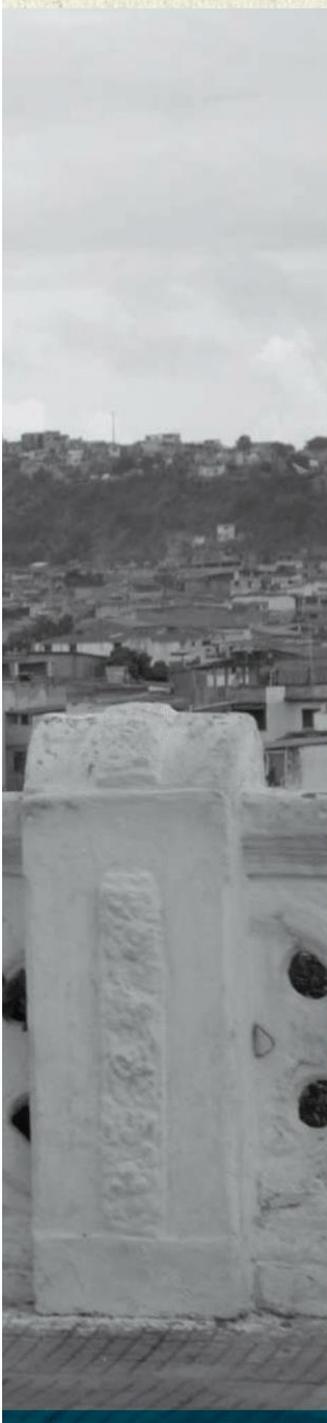
Violência moral

- Injúria
- Calúnia
- Difamação.

Violência patrimonial

- Destruição, venda ou furto de objetos pertencentes à vítima
- Destruição, venda ou furto dos instrumentos de trabalho da vítima
- Destruição de documentos da vítima ou de seus filhos
- Venda, aluguel ou doação de imóvel pertencente à vítima ou ao casal, sem a autorização da mulher.

pelo menos uma em cada três mulheres ao redor do mundo sofre algum tipo de violência durante sua vida.



QUANDO A VIOLÊNCIA É CRIME?

1. Se alguém, por palavras gestos ou por escrito, amedrontou você prometendo fazer um mal injusto e grave, você foi vítima de um crime de ameaça.
2. Se alguém a obrigou a ter contato íntimo contra sua vontade, sem ter completado uma relação sexual, você foi vítima de um crime de atentado violento ao pudor.
3. Se alguém a acusou de um crime que não cometeu, você foi vítima de uma calúnia.
4. Se alguém destruiu, suprimiu ou ocultou, em benefício próprio ou de outrem, documento público ou particular verdadeiro, prejudicando-a, você foi vítima de um crime de destruição de documentos.

5. Se alguém disse algo contra sua honra, na presença de uma ou mais pessoas, você foi vítima de um crime de difamação.
6. Se alguém a obrigou a ter relações sexuais contra sua vontade, você foi vítima de um crime de estupro.
 - Estupro é caracterizado pela relação sexual entre um homem e uma mulher em que há penetração vaginal, acompanhada por outros atos, mas sempre praticada com o uso da força, ameaça ou intimidação.
 - Se a vítima é menor de 14 anos ou portadora de transtornos mentais reconhecidos, caracteriza-se também um crime de estupro, mesmo que não haja sinais de violência.
 - Entre adultos, e mesmo dentro do casamento, entre marido e mulher, a relação sexual imposta pela força também caracteriza o estupro.
7. Se alguém a induziu ou instigou a cometer suicídio ou prontificou-se a auxiliá-la para que o fizesse, você foi vítima de um crime de indução ao suicídio.
8. Se alguém a ofendeu, mesmo que não seja na frente de outra pessoa, você foi vítima de um crime de injúria.
 - Se você sofre agressão física sem deixar marcas aparentes ou foi expulsa do lar conjugal, você também foi vítima de um crime de injúria.
9. Se alguém lhe deu socos, bofetes e pontapés ou bateu usando objetos que a machucaram ou prejudicaram sua saúde, você foi vítima de um crime de lesão corporal.
10. Se o agressor ou agressora tinha a intenção de matá-la, o crime é de tentativa de homicídio.
11. Se alguém matou alguém, cometeu um crime de homicídio. Nesse caso, deve-se chamar imediatamente a polícia, em hipótese alguma tocar na vítima ou modificar a posição de tudo o que estiver à sua volta. A família e os amigos da vítima devem colaborar na investigação policial.

12. Se alguém a impediu de entrar em qualquer edifício ou estabelecimento público ou privado, tais como hotéis, escolas, lojas, restaurantes etc. em função de sua raça, origem étnica, orientação sexual ou identidade de gênero, você foi vítima de um crime de racismo.

- Se alguém a ofendeu com palavras, gestos ou por escrito, referiu-se à sua raça ou origem étnica de forma pejorativa ou depreciativa, você também foi vítima de um crime de racismo.
- Se você foi impedida de alugar imóvel, ocupar vaga em emprego, ser promovida, ter acesso a serviços bancários etc. em função de sua raça ou origem étnica, você também foi vítima de racismo.
- Se você foi vítima de violência física ou constrangimento por qualquer pessoa ou autoridade policial em função de sua raça ou etnia, isso é crime de racismo.

13. Se você é homossexual e alguém a ofendeu por sua orientação sexual, você foi vítima da homofobia.

14. Se alguém a ofendeu ou impediu de entrar em algum espaço público ou de trabalhar porque você vive com HIV, você sofreu discriminação.



