



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

**DIÁSPORAS FEMININAS NO REFÚGIO: interseccionalidade em políticas
públicas e direitos fundamentais da mulher congoleza refugiada no Estado do Rio
de Janeiro**

Luana Cristina da Silva Lima Dantas

Rio de Janeiro

2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Luana Cristina da Silva Lima Dantas

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Rio de Janeiro

2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Diásporas femininas no Refúgio: interseccionalidade em políticas públicas e direitos fundamentais da mulher congoleza refugiada no Estado do Rio de Janeiro

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO – como parte dos requisitos para a obtenção do título de mestre.

Orientador: Professor Dr. Leonardo de Andrade Mattietto

Luana Cristina da Silva Lima Dantas

Rio de Janeiro

2023

Catálogo informatizado pelo(a) autor(a)

DIÁSPORAS FEMININAS NO REFÚGIO: interseccionalidade em políticas públicas e direitos fundamentais da mulher congoleza refugiada no Estado do Rio de Janeiro

Luana Cristina da Silva Lima Dantas

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO – como parte dos requisitos para a obtenção do título de mestre.

Orientador: Professor Dr. Leonardo de Andrade Mattietto

BANCA EXAMINADORA

Local: Rio de Janeiro

Data: 17 de março de 2023

Professor Dr. Leonardo de Andrade Mattietto
(Orientador)

Professora Dra. Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann

Professora Dra. Ana Paula Teixeira Delgado

Rio de Janeiro

2023

*...para meu próprio bem, tive de partir
Tive de começar tudo de novo
Em algum lugar do outro lado do mundo
Agora sinto-me só e febril
Sinto-me melancólica e triste
E isso é porque sinto falta da minha mãe e do meu pai*

*Um dia, você verá, eu voltarei
À minha família,
à minha terra,
às minhas memórias
Vou acariciar as rugas suaves da minha mãe
E beber rum de banana com o meu pai
É só então que a minha vida se iluminará
E profunda alegria e felicidade
Sentirei*

Poesia “*Memória*”, de Amba Bongo, escritora da República Democrática do Congo e mulher refugiada.

*Para Oswaldo. verso de amor,
completude e companheirismo nos
meus dias.*

AGRADECIMENTOS

“Coisas belas são difíceis”, diz a inscrição grega... A beleza que nos convoca para a luta e nos ajuda a estabelecer os pés, corajosamente, no caminho que escolhemos.

Ao chegar à última página de um ciclo, nosso coração olha em volta e lá estão, ao nosso lado, rostos amados e amigos... Afinal, não construímos nada sozinhos, mas na partilha cotidiana dos afetos, dos aprendizados, dos exemplos, dos atos de generosidade, incentivo, amparo e acolhimento. O mestrado foi caminho que floresceu em beleza, luta e revolução. Sou grata pelo ínfimo, pelo cotidiano de leituras e discussões, pelas inquietações e perguntas, pelos aprendizados, pelas dificuldades, pelas pessoas e sutilezas do trajeto, que, hoje, fazem renascer todo e tanto sonho.

Agradeço a todos e todas que estiveram ao meu lado.

Agradeço a Deus e à Nossa Senhora Aparecida, pelo iluminar da caminhada.

Agradeço à minha família pelo esperar e caminhar conjunto.

Aos meus pais, Edleuza e Nilton, uma dona de casa e um agricultor que sempre acreditaram no valor transformador dos estudos, sonharam meus sonhos como se seus fossem e lutaram ao meu lado oferecendo base, afeto e suporte incondicionais.

Aos meus irmãos, Leonardo e Lauane, por serem fonte perene de amor, incentivo, ternura e cuidado.

Ao meu amor, Oswaldo, por sua cumplicidade no amor e companheirismo na vida, que co-movem meu coração todos os dias. Obrigada pela presença e pelo apoio infalíveis durante todo o percurso do mestrado. Desde quando tudo era apenas sonho. Obrigada por partilhar o conhecimento e sempre chegar com um livro-surpresa, uma xícara de café e falar: acho que essa leitura irá te ajudar com sua pesquisa. Obrigada por tudo e tanto, meu amor.

Aos meus avós (in memoriam), Ana e Basto e Antônia e Tantão, cujos exemplos de coragem, sabedoria, fé e resiliência ressoam vivos e incólumes na minha vida.

À minha tia Neném (Maria José, in memoriam), que cultivou, sempre, esperança nos meus sonhos. Seu exemplo reverbera com luz forte.

À Jaécia, fonte de inspiração e incentivo.

À Priscilla Karine amiga sempre presente, nas palavras e no apoio.

À Tháís (Tatá), pela presença e amparo constantes, estímulo de fé e amiga de sempre, agora também irmã.

As meninas do meu coração de tia: Julia, Luiza, Giovanna e Alanna.

À família do meu marido, também minha, meu sogro Oswaldo e minha sogra Zezé, pelo apoio absoluto, presença perene e por partilharem a caminhada ao meu lado. Ao João Paulo, cunhado e padrinho, pela amizade e incentivo.

Ao nosso filhinho de quatro patas, Kenobi, por toda alegria e amor que oferece aos nossos dias.

Ao meu orientador, Leonardo Mattietto, que me acolheu como orientanda, descerrou caminhos para a minha pesquisa com sua sabedoria, generosidade e zelo acadêmico, sempre atencioso e paciente. Minha gratidão perene por tudo.

Ao grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social da UNIRIO e à sua coordenadora Edna Raquel Hogemann, pelos ensinamentos, pelo apoio acadêmico e pessoal, pelos projetos, pelas leituras e por tudo. Obrigada sempre.

Às mulheres refugiadas da República Democrática do Congo, que ensinam sobre coragem e resiliência.

Agradeço à minha turma de mestrado e todo o apoio e acolhimento institucionais da UNIRIO. Não haveria instituição melhor para viver esse percurso-sonho.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Dados e estatísticas da população de refugiados no mundo. Elaboração da autora. Fonte: ACNUR, 2022a.

Gráfico 2. Dados e estatísticas sobre o quantitativo de mulheres e meninas refugiadas no mundo nos anos de 2020 e 2021. Elaboração da autora. Fonte: ACNUR, 2022c.

Gráfico 3. Dados e estatísticas sobre o quantitativo por idade de refugiados da República Democrática do Congo no Brasil entre os anos de 2003 e 2021. Elaboração da autora. Fonte: CONARE.

Gráfico 4. Dados e estatísticas sobre o quantitativo por tipo de processo de pedido de refúgio de refugiados da República Democrática do Congo no Brasil entre os anos de 2003 e 2021. Elaboração da autora. Fonte: CONARE.

Gráfico 5. Dados e estatísticas sobre o quantitativo de processos de pedido de refúgio de refugiados da República Democrática do Congo no Brasil entre os anos de 2003 e 2021. Elaboração da autora. Fonte: CONARE.

Gráfico 6. Dados e estatísticas sobre o quantitativo por gênero dos refugiados da República Democrática do Congo no Brasil entre os anos de 2003 e 2021. Elaboração da autora. Fonte: CONARE.

Gráfico 7. Contagem comparativa por gênero. Feminização das migrações forçadas de mulheres congolezas refugiadas no Brasil entre os anos de 2003 e 2021. Elaboração da autora. Fonte: CONARE.

Gráfico 8. Mulheres e meninas refugiadas da República Democrática do Congo em refúgio no estado do Rio de Janeiro. Elaboração da autora. Fonte: CONARE.

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1. A metáfora da interseccionalidade. Elaboração da autora.

RESUMO

O presente trabalho objetiva a realização de pesquisa qualitativa sobre as condições fáticas e jurídicas do refúgio de mulheres congolesas no Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista sua situação de hipervulneráveis. Nesse caminho, pretende-se efetuar análise comparativa entre os modelos teóricos de políticas públicas de natureza universal, monofocal e interseccional. Para tanto, usa-se a pesquisa documental exploratória, partindo-se da premissa de que sua hipervulnerabilidade se dá em razão das condicionantes de gênero, raça, classe, estatuto de cidadania e nacionalidade a que estão submetidas nesse processo de diáspora involuntária e que, numa sociedade eivada de tais preconceitos e desigualdades interseccionais e sob a tutela de um Estado sem políticas públicas que as enlace de maneira multitudinal-relacional, agravam suas consequências perniciosas. Desse modo, mulheres e meninas refugiadas da República Democrática do Congo (RDC) portam e carregam, no exílio involuntário, forças e resistências específicas, como também, enfrentam dificuldades e desafios muito próprios e particulares em suas experiências de refúgio, reposicionamento e inclusão cidadã. A existência de políticas públicas interseccionais interfere, segunda a hipótese da presente pesquisa, na constituição da *personalidade* (constituição moral) da mulher refugiada congolesa, como também se afigura como necessário instrumento de construção da *cidadania* e de exercício de direitos da mulher refugiada congolesa (constituição do *sujeito de direito*). A pesquisa se justifica pelo fato de o Rio de Janeiro ser o ente federativo com maior número de refugiados oriundos da República Democrática do Congo (RDC), país em severa instabilidade política desde o processo de descolonização e independência, que apresenta contexto histórico de marginalização e violência estrutural contra mulheres, cujo volume de refugiados – no recorte da pesquisa, mulheres congolesas, inclusive e principalmente – vem se tornando cada vez mais dependente de real capacidade do Estado receptor em acolhimento, adaptação e inclusão sociojurídicos. Desse modo, para o tratamento qualitativo proposto, a pesquisa pretende adotar como aporte metodológico tanto técnicas de produção do conhecimento abertas e teóricas (conceituais, bibliográficas, documentais e estatísticas), como também procedimentos e instrumentos de conteúdo empírico (análise-tratamento de dados).

Palavras-chave: mulheres refugiadas; políticas públicas; direitos fundamentais; refúgio; gênero; interseccionalidade

ABSTRACT

The present work aims to conduct qualitative research on the political and legal conditions of the refuge of Congolese women in the State of Rio de Janeiro, in view of their situation as hypervulnerable. In this way, it is intended to perform comparative analysis between the theoretical models of public policies of universal, monofocal and intersectional nature. To this end, exploratory documentary research is used, starting from the premise that its hypervulnerability is due to the constraints of gender, race, class, citizenship status and nationality to which they are subjected in this process of involuntary diaspora and that, in a society full of such prejudices and intersectional inequalities and under the tutelage of a State without public policies that link them in a multitudinal-relational way, aggravate its pernicious consequences. Thus, refugee women and girls from the Democratic Republic of Congo (DRC) carry and carry, in involuntary exile, specific forces and resistances, as well as face very specific and particular difficulties and challenges in their experiences of refuge, repositioning and citizen inclusion. The existence of intersectional public policies interferes, according to the hypothesis of this research, in *the constitution of the personality* (moral constitution) of Congolese refugee women, as well as as a necessary instrument for the construction of *citizenship* and the exercise of rights of Congolese refugee women (constitution of the subject of law). The research is justified by the fact that Rio de Janeiro is the federative with the highest number of refugees from the Democratic Republic of Congo (DRC), a country in severe political instability since the process of decolonization and independence, which presents a historical context of marginalization and structural violence against women, whose volume of refugees – in the research cut, Congolese women, including and mainly – has become increasingly dependent on the real capacity of the receiving state in socio-legal reception, adaptation and inclusion. Thus, for the proposed qualitative treatment, the research intends to adopt as methodological contribution both open and theoretical knowledge production techniques (conceptual, bibliographic, documentary and statistical), as well as procedures and instruments of empirical content (data-processing analysis).

Keywords: refugee women; public policy; fundamental rights; refuge; gender; intersectionality

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. LONGA ESTRADA DE REVESES”: MULHERES, MIGRAÇÃO E REFÚGIO	21
1.1. A proteção da pessoa e o direito internacional dos refugiados e refugiadas: análise e crítica	21
1.2. O direito nacional dos refugiados e refugiadas: a via de proteção pelo instituto do refúgio	33
1.3. “ <i>Escrevivências</i> ”: mulheres, migração e refúgio	41
1.3.1. Feminização das migrações, agência e empoderamento das mulheres refugiadas	44
1.3.2. A República Democrática do Congo (RDC) e a resistência da mulher congoleza em busca de refúgio: narrativas e caminhos para o Brasil	59
2. O ESTADO E A CONDIÇÃO JURÍDICA DA MULHER CONGOLESA REFUGIADA NO BRASIL	72
2.1. Estado e desenvolvimento	73
2.1.1. Desenvolvimento para a justiça social	83
2.2. Políticas públicas e hipervulnerabilidade sociojurídica: apontamentos	86
2.3. A pessoa, o sujeito de direitos e os processos de despessoalização	92
2.4. Direito das mulheres, cidadania e constituição: a nova compreensão de cidadania e o <i>status</i> jurídico da mulher refugiada	99
3. DIÁSPORAS FEMININAS: COMPREENDENDO POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSECCIONAIS COMO CAMINHO PARA A PROTEÇÃO DA MULHER CONGOLESA EM REFÚGIO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	111
3.1. A interseccionalidade e a mulher refugiada congoleza	112
3.1.1. Cruzando o atlântico: mulheres congolezas em diáspora no estado do Rio de Janeiro – levantamento de dados e exposição quantitativa	122

3.2. Políticas Públicas universais e monofocais em face de políticas públicas interseccionais: análise das hipóteses	131
3.2.1. Modelo de política pública universalista e seus entraves	135
3.2.2. Modelo de política pública monofocal: avanços e limitações	138
3.2.3. Modelo internacional de política pública: em caminho à verdadeira cidadania	141
3.3. Sujeitas de direitos: políticas públicas interseccionais como modelo para proteção jurídico-institucional da mulher refugiada congoleza no estado do Rio de Janeiro	150
CONCLUSÃO	158

INTRODUÇÃO

“Guerrear tem sido, desde sempre, hábito do homem”, disse Virginia Woolf (2009) em um dos seus celebrados ensaios em que analisa o patriarcado, a guerra e o militarismo, “as mulheres devem... se unir contra a guerra”. Nos conflitos na região da República Democrática do Congo (RDC) são elas, as mulheres, juntamente com as crianças, as partes mais vulneráveis. Imersas em uma sociedade dividida pela pobreza, instabilidade política, rivalidade entre comunidades, milícias e forças armadas, gradativa escassez de alimentos e água, que desfia, incontornavelmente, a indelével marca histórica do colonialismo, as mulheres congoleesas suportam o gravame de um contexto de violência estrutural.

Mulheres e meninas refugiadas da República Democrática do Congo (RDC) portam e carregam, na diáspora involuntária, forças e resistências específicas e enfrentam dificuldades e desafios muito próprios e particulares em suas experiências de refúgio, reposicionamento e integração cidadã. Com a situação humanitária da nação congoleesa em grave colapso, uma crescente composição de novas diásporas africanas – não voluntárias – tem se formado a partir do país.

Os fatores que consubstanciam o deslocamento forçado são sempre trágicos e calamitosos. Questões frágeis como identidade, gênero, violência e privação de direitos fundamentais caminham *pari passu* com um conflito de proporções e contornos capazes de gerar uma dispersão migratória não-voluntária. O signo primário desses processos de migração é a violência. No entanto, há de ser destacado, e sempre, refugiados e refugiadas são sobretudo pessoas. Agentes que carregam o ato resiliente de busca por segurança, refúgio, abrigo. Não raro, a pátria que precisaram deixar tornou-se um verdadeiro campo de batalha, poeira, traumas, escombros e destroços. Há um muito que se é deixado para trás nesses processos: objetos, móveis, casa e *pessoas* – revirando-se os sentidos de identidade e pertencimento daqueles que partem.

A migrância forçada constitui uma experiência eminentemente contemporânea, política, social, humanitária, discursiva e jurídica. Deveras, no contexto das diásporas forçadas, todo o trajeto de deslocamento – desde o primeiro instante em que se deixa o país de origem, passando pela longa e tortuosa travessia em busca de asilo, até a

instalação em outro sítio nacional – desdobra-se em perenes violações aos preceitos da dignidade humana e, por extensão, aos Direitos Humanos.

São vidas em fuga, e em risco, e em direção incerta, e em busca de abrigo e refúgio.

Na diáspora das mulheres, o fustigado caminho em busca de refúgio, resguardo e preservação posta-se ainda mais gravoso e violento. Conforme o Alto Comissariado das Nações Unidas sobre Refugiados (2022, *online*), até 2022, ao menos 103,3 milhões de pessoas em todo o mundo, por razões variadas, foram coagidas a abandonar sua pátria e povo. Nesse conúbio, mulheres representam quase metade em processo de deslocamento no globo. Segundo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (2018, *online*), é possível afirmar que praticamente todas as mulheres e meninas que se deslocam de países que passam por guerra e conflitos armados são afetadas drástica, grave e perenemente, sobretudo por sua condição de gênero. São mulheres de todas as idades, crianças, jovens, adultas e idosas, grávidas, chefes de família, mulheres com deficiência, mulheres transgêneros...

Em 2013, as mulheres representavam 48% do contingente de migrantes internacionais (ONU BRASIL, 2016). Conforme relatório de 2016 da Caritas¹, no ano de 2014 as mulheres significavam cerca de 30% dos solicitantes de refúgio apenas no estado do Rio de Janeiro, estimativa que aumentou para 40,4% em 2015, e para 50% em 2016. Morales (2007) ensina que as mulheres sempre protagonizaram processos migratórios, todavia, os estudos produzidos em torno das migrações – em que se incluem as mobilidades involuntárias – quase sempre ignoraram a figura da mulher em uma condição ativa, resguardando-lhe sempre o papel secundário. Assevera, a autora, que “as mulheres sempre foram tidas como agentes passivos nos processos migratórios, e não enquanto atores sociais. Isto é consequência do estereótipo criado em torno delas como sendo dependentes com ênfase em seu papel de esposa e mãe” (2007, p. 24).

De fato, a despeito dessa invisibilização epistêmica, há, nos tempos atuais, o aumento considerável de diásporas com predominância feminina que se formulam por fatores diversos. Há também a candente necessidade de reanálise teórica, tal como ora

¹ Como se verá, a Caritas Arquidiocesana é uma organização humanitária não governamental ligada à Igreja Católica que desempenha um trabalho de acolhida e assistência aos refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil.

se propõe, do fenômeno migratório, de modo que se consiga abarcar a perspectiva de gênero, a *agência* e as políticas de empoderamento das mulheres nesses processos.

As mulheres *desenraizadas* da República Democrática do Congo (RDC), por sua vez, são forçadas a deixar seu país em razão, principalmente, do contexto atual de disputa e instabilidade política, econômica e social da nação africana, aliado à presença de forte insegurança e violência estrutural de gênero que as mulheres vivenciam. De acordo com a ACNUR (2023a, *online*), a crise enfrentada pela República Democrática do Congo (RDC) deu margem ao surgimento de deslocamentos forçados interna e externamente. E, conforme já ventilado, em assonância com a Agência da ONU para Refugiados (*ibid.*), sendo as mulheres as pessoas mais vulneráveis nesses processos de diásporas involuntárias na RDC, é de se destacar que as dimensões nas quais a violência se manifesta em suas vidas podem ser várias, o que as coloca em situação de hipervulnerabilidade no processo de deslocamento e de busca de refúgio.

Nesse quadrante, o país de acolhimento detém o dever de oferecer-lhes adequada proteção sociojurídica e o encargo de oferecer resposta que condiga com os princípios e valores da sua Constituição. Para que isso ocorra, o quadro de vulnerabilidade interseccional experienciado por essas mulheres não se pode ser desconsiderado. No Brasil, é necessário que se considere, desde logo, que o constituinte originário de 1988 estabeleceu a dignidade da *pessoa humana* como um dos elementos fundantes da República Federativa do Brasil, para que esta se constitua verdadeiramente como *Estado Democrático de Direito* (CF/88, Art. 1.º, III). À pessoa humana digna, pois, emana e dirige-se o Estado Brasileiro, cuja promoção, proteção e defesa é virtude da sua ordem jurídica democrática.

A comunhão de tais preceitos remete, necessariamente, à consideração de que sua promoção perpassa a prática e a política do *refúgio* no Brasil, uma vez que o Estado social e democrático brasileiro (art. 1º da Constituição Federal de 1988) supõe a condição jurídica paritária dos estrangeiros residentes no país em relação, por exemplo, aos brasileiros naturalizados, no que se refere à fruição e aquisição de direitos e deveres. Além disso, conforme Jubilut (2007, p. 180), pressupõe a “indissociável promoção do status de cidadania social e econômica para os refugiados e outras pessoas vulneráveis”. Essa formulação implica, igualmente, a dinâmica das políticas públicas, a necessidade de inclusão da pauta de transferência de renda e de disponibilidade de orçamento para a

política migratória e de refúgio, além do envolvimento dialético com setores da sociedade civil.

Nesses traços, a presente investigação se debruçará sobre o marco teórico da “hipervulnerabilidade” da mulher negra refugiada congoleza no estado do Rio de Janeiro – ente federativo com maior número de refugiados e passivo de solicitações de refúgio oriundos da República Democrática do Congo (RDC) – prefigurada pela análise da teoria da interseccionalidade de sua condição de mulher, de negra, de estatuto de cidadania e de refugiada em uma sociedade pródiga em desigualdades de gênero, étnicas e raciais, como a brasileira.

Em função disso, o estudo se fracionou em três capítulos que visam compreender o recorte metodológico proposto e preparar a compreensão das causas pelas quais a mulher congoleza em refúgio necessita de políticas públicas mais aptas a trazer-lhes reais condições de pessoa, de sujeita de direitos e de cidadã. O primeiro capítulo retratará a condição da mulher, em geral, e da congoleza, especificamente, em sua estrada de reveses, no caminho ao degredo e à condição de refugiada. Buscar-se-á compreender a natureza da condição do refúgio perante o direito internacional, momento em que a feminização das migrações, os percalços da mulher em deslocamento forçado e as causas por que estas deixam a República Democrática do Congo serão detalhadas.

O capítulo dois compreenderá questões referentes ao papel do Estado na composição de políticas públicas, sua evolução institucional, a compreensão da mulher como pessoa, sujeito de direitos e cidadã, sua dignidade e o aumento do conceito de cidadania dos dias atuais. O terceiro e último capítulo tratará o problema da mulher negra congoleza em refúgio, o papel da interseccionalidade – e da teoria interseccional – na composição de sua condição de ampla fragilidade e na identificação, desenvolvimento e criação de políticas públicas que sejam realmente eficazes a minorar sua condição de hipervulnerável, fechando-se com a análise de dados referentes aos processos migratórios e à existência de políticas públicas monofocais e interseccionais à refugiada congoleza no Rio de Janeiro.

No processo de escrita desta investigação, dada sua estrutura teórico-conceitual, faz-se uso da metodologia qualitativa. Para tanto, usa-se a pesquisa documental exploratória. O aporte metodológico eleito para a estruturação da perquirição científica

utiliza técnicas de produção do conhecimento abertas e teóricas, como também procedimentos e instrumentos de conteúdo empírico, que se dedicam, numa rendilha epistêmica, ao trabalho de compreensão e tratamento da investigação proposta.

Nesse sentido, por meio da técnica de investigação teórico-conceitual, fez-se contato mediato com a fenomênica da situação do refúgio da mulher congoleza no estado do Rio de Janeiro a partir do levantamento, manuseio e exame de dados, documentos e literatura normativa que compõem o assunto e consubstanciam fontes indiretas de obtenção do seu conhecimento.

Utilizou-se as seguintes técnicas: a) técnica conceitual ou bibliográfica: entre as fontes essenciais relativas à problemática, fez-se o tratamento do fenômeno em perspectiva através do estudo do referencial teórico adotado, bibliografia delineada e sistema de ideias e hipóteses propostas, tendo por mote edificar a estruturação interna da pesquisa, sua identidade epistêmica e viabilizar o desenvolvimento teórico-conceitual apropriado à investigação; b) técnica normativa: também como fonte essencial, doravante, empreendeu-se exame e reflexão da normativa-jurídica referente ao objeto proposto, na exegese do direito positivo pátrio, direito comparado e normas e convenções de direito internacional, como também no alceamento e interpretação de normas administrativas e políticas públicas em execução no Brasil dirigidas à comunidade refugiada – planos, programas, ações, projetos, instituições envolvidas – e cotejo das principais políticas públicas no sistema de refúgio-acolhimento nacional.

Além disso, fez-se exploração e verificação do papel desempenhado pelas organizações não governamentais e instituições privadas no trabalho de acolhida e assistência às refugiadas congolezas e solicitantes de refúgio no Brasil. Nesse panorama, se buscou realizar uma composição jurídica que abarcasse as linhas da temática pesquisada, elucidando a legislação que se projeta e clarificando os preceitos e a base principiológica que informam a matéria, para, dessa forma, alcançar uma sustentação firme de posições e interpretações das hipóteses; c) técnica histórica: utilizada como fonte secundária em objetos que têm ligadura com a investigação dogmática, filosófica e/ou sociológica, através desse recurso buscou-se uma estruturação de documentos originais de outrora (fontes primárias de pesquisa) – registros de natureza jurídica e documentos e arquivos históricos – de modo a instrumentalizar uma análise documentada e conjuntural da problemática.

Nesse espaço, inclui-se a análise, outrossim, de fontes imediatas de pesquisa, quais sejam: d) reportagens e obras literárias; e) técnica qualitativa de análise de dados, em que realizou-se um trabalho de coleta de dados, informações e estatísticas nos sítios eletrônicos oficiais de organismos internacionais, nacionais (governamentais) e não governamentais no intervalo de 2011 a 2021. A coleta de dados se deu, sobretudo, a partir do esmiuçamento do banco de dados do ACNUR, do Portal de Imigração do Ministério da Justiça e Segurança Pública, da base de dados e relatórios do CONARE (que forneceu dados sobre um período mais longo, compreendendo os anos de 2003 a 2021), da Polícia Federal, e dos dados fornecidos pela OBMigra.

1. “LONGA ESTRADA DE REVESES”: MULHERES, MIGRAÇÃO E REFÚGIO

Ver seus joelhos curvando-se sob o peso do corpo magro me machuca, mas respeito esses joelhos por atravessar continentes, vadear o Mar Vermelho. Cantarei a canção desses joelhos.

- Nadifa Mohamed

Muitos de nós ficaram na frente daquela porta; desceu dentro de nossas almas, nova para nós, a dor antiga do povo sem terra, a dor sem esperança do êxodo, a cada século renovado.

- Primo Levi

Inicia-se a esta investigação por intermédio da compreensão do que vem a ser a questão do refúgio na normativa internacional, envolvendo, ainda sua evolução histórica, suas determinações e ações e seus sujeitos. Além desses aspectos formais, o presente capítulo aborda a situação da histórica mais recente da República Democrática do Congo com o intuito de apreender-se os motivos e as condicionantes que levam a um efusivo processo migratório desse país. A questão do refúgio deverá ser abordada tendo em vista o sistema jurídico internacional da pessoa refugiada, orientando-se o estudo através do fenômeno da *feminização* das migrações e da necessidade de destinar-se garantias maiores à mulher, em vista dos processos de desempoderamento e de agência a que estão submetidas no caminho do *refúgio*.

1.1. A proteção da pessoa e o direito internacional dos refugiados e refugiadas: análise e crítica

Em *No exílio* (1948), obra da escritora brasileira Elisa Lispector, a personagem principal, *Lizza*, uma menina de oito anos, questiona: “Mamãe, como é a América? É muito grande? É longe daqui?” (2005, p. 63), ao que sua mãe responde: “A América é longe, muito longe, para os que vêm pela longa e interminável estrada de reveses” (*ibid.*).

O escrito, que delinea o traçado inequívoco da literatura em sua função de “ensinar a ver”² e de nos colocar no lugar *do outro*, evoca as lembranças de uma menina (e sua família) no processo de *refúgio* durante a Primeira Guerra Mundial. A obra é permeada de começos e de personagens que se esgueiram da fome, da morte e da violência generalizada num trajeto em busca de resguardo e segurança. Nos remete, talvez, à imagem do *menino em um bote (e, depois, à margem...)*, navegando entre o mar da Turquia e da Grécia, fugindo da guerra civil no seu país, e portando a incerteza das andanças temporárias e a esperança insistente em conseguir chegar, enfim, a algum lugar em que possa *ser* e existir. Nos leva, quiçá, à fotografia da *criança sudanesa*, em 1993, que, enquanto fenece em meio à fome, é espreitada por um rapineiro abutre, imagem que rendeu o Prêmio Pulitzer de fotografia a Kevin Carter; ou, também, a registros de barcos superlotados, ilhas pontilhadas por cabanas provisórias, acampamentos nômades, campos de refugiados, fronteiras fechadas, cercas de arame farpado e muros sendo apressadamente soerguidos... Nos leva, certamente, a pensar nas histórias apagadas, não contadas, incontáveis... invertidas pelo prisma da violência, da fuga e do pavor³.

Tais cenários expõem a tragédia incomensurável e injusta dos conflitos, sejam eles armados e provenientes de guerras e disputas de terras, sejam decorrentes da inexpressividade dos Estados em face dos direitos dessas pessoas. Anunciam, decerto, a condição e a vulnerabilidade das vítimas de perseguições, guerras, ameaças e catástrofes. Reivindicam, na mesma linha, o direito humano de migrar e de repercutir, em voz ativa, a experiência do deslocamento forçado e do cruzamento de fronteiras – permeada, sempre, por violência e caos político, social e econômico.

Sobre a experiência como refugiada, descreveu Hannah Arendt em “Nós, os refugiados”, que:

A história da nossa luta finalmente tornou-se conhecida. Perdemos a nossa casa, o que significa a familiaridade da vida cotidiana. Perdemos a nossa ocupação, o que significa a confiança de que tínhamos algum uso neste mundo. Perdemos a nossa língua, o que significa a naturalidade das reações, a simplicidade dos gestos, a expressão impassível dos sentimentos. Deixamos os nossos familiares nos guetos e os nossos melhores amigos foram mortos em campos de concentração e tal significa a ruptura das nossas vidas (2013, p.8).

² Proust (1992, p. 262), referindo-se à função da leitura e literatura, afirmou que, por esse caminho, “*apprends à voir*” – “[eu] aprendo a ver”.

³ Atingem a realidade próxima, de modo similar e pungente... Como a pequena *brasileira Yanomami*, flor dos trópicos em processo de apagamento pela malária, pela violência do garimpo ilegal, pela desnutrição.

Na ficção elisiana mencionada, o direito, a justiça e as instituições internacionais, formatadas pelo período entre as duas grandes guerras, são citadas e constituem um socorro possível quando *Lizza*, por exemplo, já adulta, menciona a criação da chamada “Carta do Atlântico, com as promissoras quatro liberdades” (*ibid.* p. 201). Refletindo a realidade do seu tempo, assevera, a personagem, que “demasiado longo fora o caminho [...], mas a humanidade não haveria de impedir que aquelas promessas se transubstanciassem em verdades, em grandes e compensadoras messes de direito e justiça” (*ibid.*). De fato, a Carta do Atlântico fora um documento negociado na Conferência do Atlântico, realizada em um navio de guerra chamado “*Prince of Wales*” em agosto de 1941, emitida como declaração no mesmo ano. De autoria sobretudo dos Estados Unidos e do Reino Unido, o documento é considerado fundamental para a posterior criação da Organização das Nações Unidas (ONU), estabelecendo princípios e propostas de convivência política e internacional entre as nações para o momento pós-guerra, dentre elas, a liberdade e o direito “à autodeterminação dos povos no mundo” e a liberdade e a garantia de “viver sem medo”⁴.

No ano seguinte, 1942, ainda no correr da Segunda Guerra Mundial, fora assinada a Declaração das Nações Unidas por 26 nações em guerra contra os países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão), ocasião em que foram “afirmadas posturas favoráveis à proteção dos direitos humanos, em seus respectivos países e na comunidade internacional” (ALMEIDA, 2018, p. 75). Em 1944, dá-se início à Conferência de *Dumbarton Oaks* e a elaboração de um documento que serviu de base para a Carta de São Francisco. Esta, por sua vez, fora aberta à assinatura em junho de 1945 e, em outubro de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) passa a existir de modo oficial, recebendo a adesão de 51 nações como membros fundadores, incluindo o Brasil (ALMEIDA, *ibid.*). No preâmbulo da Carta das Nações Unidas, declara-se:

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvemos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.

⁴ Essas duas últimas liberdades já haviam sido proclamadas pelo presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, em 6 de janeiro de 1941, em discurso para o Congresso norte-americano, em que discorreu sobre as denominadas “quatro liberdades”, necessárias, segundo o representante, à comunidade internacional do futuro.

Lafer (1991, p. 150), ao tecer considerações acerca da proteção internacional dos direitos da pessoa humana, atenta para o fato de que, uma vez forjada a Organização da Nações Unidas (ONU), são traçados também os princípios da igualdade, da dignidade e da não discriminação, além do posicionamento da função promocional dos Direitos Humanos, colocada como *vis directiva* do Órgão. Nesse cenário, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, representa a carta de direitos internacional que exterioriza, posteriormente, essa mesma *vis directiva* dos Direitos Humanos e da proteção e promoção da vida humana digna, dirigindo-se às nações do globo. De tal reflexão, Lafer (*ibid.*) não se furta de esclarecer, todavia, que o processo de afirmação dos direitos *da pessoa* no âmbito internacional “não se trata de um processo linear [...], pois está sujeito a descontinuidades, requer tempos longos [e] enfrenta as seletividades políticas dos interesses da *razão dos Estados*”.

Com efeito, a relevância dos princípios da igualdade e da isonomia, ressignificados e inscritos como vetores da organização e da finalidade do Estado-nação e das Constituições após a Segunda Guerra, por um lado, decorre das rupturas⁵ democráticas provocadas pelos arroubos autocráticos do totalitarismo no período entre guerras – com a desumanização, a violência generalizada e os assassinatos perpetrados por tal conjuntura – e, no mesmo pano, da necessidade de, em meio a escombros e ruínas, soerguer uma ordem jurídica internacional capaz de reparar e reabilitar os propósitos da humanidade, o que naquele momento assumia, como meio legítimo, a forma do discurso, da ética e da política dos Direitos Humanos e da proteção *à pessoa*.

A remodelação dos princípios decorre, também, da configuração geopolítica desenhada pelos *novos* movimentos migratórios e das *displaced persons*⁶, na acepção de

⁵ A ruptura fora, também, conforme Lafer (1988, p. 27), epistemológica, uma vez que a experiência totalitária no período entre as guerras “foi gerada no bojo da própria modernidade e como desdobramento inesperado e não razoável dos seus valores” (*ibid.*).

⁶ Escreve, a propósito, Hannah Arendt, que “até a terminologia aplicada ao apátrida deteriorou-se. A expressão “povos sem Estado” pelo menos reconhecia o fato de que essas pessoas haviam perdido a proteção do seu governo e tinham necessidade de acordos internacionais que salvaguardassem a sua condição legal. A expressão *displaced persons* [pessoas deslocadas] foi inventada durante a guerra com a finalidade única de liquidar o problema dos apátridas de uma vez por todas, por meio do simplório expediente de ignorar a sua existência. O não-reconhecimento de que uma pessoa pudesse ser “sem Estado” levava as autoridades, quaisquer que fossem, à tentativa de repatriá-la, isto é, de deportá-la para o seu país origem, mesmo que este se recusasse a reconhecer o repatriado em perspectiva como cidadão ou, pelo contrário, desejasse o seu retorno apenas para puni-lo. Como os países não-totalitários, a despeito do clima de guerra, geralmente têm evitado repatriações em massa, o número de pessoas sem Estado era substancialmente elevado — ainda doze anos após o fim da guerra” (2012, p 383).

Hannah Arendt (2012, p. 383), delineada no cenário dos apátridas⁷ e dos refugiados⁸ – os deslocados do mundo, cujo problema é verificado *antes, durante, depois...* das grandes guerras. Decerto, refugiados e apátridas ocupavam uma espécie de *não-lugar* no globo e, conforme registra Hannah Arendt em *As origens do totalitarismo* (2012, p. 171), foram desconsiderados na trindade Povo-Estado-Território.

Nesse sentido, sublinha a filósofa que as guerras civis que sobrevieram à Primeira Guerra Mundial, por exemplo, não foram apenas mais sangrentas e destrutivas, [...], “foram seguidas pela migração de compactos grupos humanos que [...], ao contrário dos seus predecessores, não eram bem-vindos e não podiam ser assimilados em parte alguma” (2012, p. 396). Com o totalitarismo na Europa, refugiados e apátridas foram desterrados do seu país de origem, destituídos da sua cidadania e privados dos benefícios da nacionalidade – encontrando-se, na concepção *jasperiana* (1993), em *situações-limite*. A ausência de lugar e de amparo é, no mesmo retalho, a ausência de direitos e do abrigo proporcionado pelas prerrogativas da legalidade – comum aos indivíduos, de modo que refugiados e apátridas não podiam se valer ou dispor, portanto, da salvação dos Direitos Humanos: para eles, “as regras do mundo que os rodeava já não se aplicavam” (*ibid.*, p. 370).

Da primeira madrugada do período entre as duas grandes guerras até a formulação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o sismo provocado pelo surgimento dos refugiados transpassava a constatação, pelos Estados-nações, de que era “...impossível desfazer-se deles e era impossível, também, transformá-los em cidadãos do país de refúgio, principalmente porque todos concordavam que só havia duas maneiras de resolver o problema: repatriação ou naturalização” (*ibid.*, p. 386). Tais remédios, todavia, falharam, já “...nem o país de origem nem qualquer outro

⁷ O termo “apátrida”, etimologicamente, decorre da junção da preposição “a” (sem), com “pátria” e “ida”. No núcleo do seu significado, contempla a condição da pessoa que, tendo perdido sua nacionalidade, não adquiriu outra ou não é considerado nacional por nenhum Estado. Pode representar, para o indivíduo, a categoria de estrangeiro e a carência de direitos políticos e direitos civis. A apatridia decorre de diversas razões, entre elas, da discriminação legal que determinado Estado pode perpetrar em detrimento de minorias; da falha de determinado país em realizar o reconhecimento da cidadania de todos os residentes nos casos de independência da nação; também quando um Estado deixa de existir e não é suprido por outro, ou quando um Estado não reconhece determinado grupo como pertencente à sua categoria de nacionais ou cidadãos; há, ainda, os casos de banimento de pessoas, que perdem sua nacionalidade.

⁸ Simpson (1939, p. 707) assevera que, conforme surgiram as primeiras tentativas de diferenciação do conceito de apátrida e de refugiado, pelos legisladores, deu-se a distinção de que o *status* de apátrida seria preordenado pela condição da pessoa sem nacionalidade, enquanto o *status* de refugiado seria definido “pela perda de proteção diplomática (*ibid.*)”, especificações que, naquele contexto, eram sobrestadas ante o fato de que “todos os refugiados era apátridas para fins práticos”.

concordavam em recebê-los” (*ibid.*, p. 387). Nesse panorama, à sensação do desterro e do assalto do lar, assomava-se o tolhimento do direito de migrar e, nessa busca, de encontrar um lugar seguro.

O discurso dos *Direitos do Homem*, anunciado e defendido pela Revolução Francesa e Americana, mostrava sua feição inerte e inexecuível quando exposto, nessa análise, ao quadro das migrações humanas forçadas. Escreve, a propósito, Hannah Arendt que:

Na história são corriqueiras as migrações forçadas [...], o que é sem precedentes era a impossibilidade de encontrar um novo lar. De súbito, revelou-se não existir lugar algum na terra aonde os emigrantes pudessem se dirigir sem as mais severas restrições, nenhum país ao qual pudessem ser assimilados. [...]. Os Direitos do Homem, afinal, haviam sido definidos como “inalienáveis” porque se supunha serem independentes dos governos; mas sucedia que, no momento em que seres humanos deixavam de ter um governo próprio, não restava nenhuma autoridade para protegê-los e nenhuma instituição disposta a garanti-los. Ou, quando, como no caso das minorias, uma entidade internacional se investia de autoridade governamental, seu fracasso se evidenciava antes mesmo que suas medidas completamente tomadas (*ibid.*, 397-399).

Nessa trilha, no âmbito dos Estados, até a primeira metade do século XX a proteção dos direitos, tanto voltada para nacionais quanto para pessoas sem Estado e/ou em condição de refúgio, era determinada e regulada por instrumentos legais de natureza interna das nações. A mudança substancial se dá, especialmente, após a segunda metade do mesmo século, quando ocorre, de modo paulatino, a consolidação do sistema de proteção internacional dos Direitos Humanos e da pessoa humana digna⁹ e, de maneira precípua, sucede o movimento de busca pela reconquista da dignidade humana e dos direitos humanos após os horrores e atrocidades do totalitarismo nazifascista.

A Declaração de 1948, denota, de um lado, a influência da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789)¹⁰ e de outros documentos, quando, por exemplo, consagra, em seu texto, a valoração dos princípios da liberdade, da igualdade

⁹ No caso do Brasil, Lafer (2005, p. 2) atenda para o fato de que a consolidação da internacionalização do sistema de proteção da pessoa humana e dos direitos humanos necessitou, primeiro, da passagem dos regimes autoritários para os sistemas democráticos. Segundo o autor, essa configuração pode ser encontrada “na análise do art. 4º e o alcance do seu inciso II da Constituição de 1988, que dispõe sobre o princípio da prevalência dos direitos humanos na condução das relações internacionais do Brasil. Essa diretriz assinala, politicamente, a passagem do regime autoritário para o estado democrático de direito, institucionalizado pela Constituição de 1988, que consagra a perspectiva do *ex parte populi* dos direitos humanos, como princípio de convivência coletiva, tanto no plano interno quanto no internacional”.

¹⁰ Não se descuida, nesse hiato, do contexto histórico e intelectual de feitura e composição da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), tampouco o fato de que se tratava de projeto não-includente, voltado para o indivíduo homem, burguês e proprietário, em que se exclui, por exemplo, a figura da mulher.

e da fraternidade (artigo 1º) nas relações internacionais. Por outra face, no entanto, alçoo um tanto mais alto ao também expressar preocupação com a questão dos refugiados e deslocados de guerra ao prescrever a eliminação, na fruição internacional dos direitos, das discriminações em razão “de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação” (artigo 2); declara, ainda, que “toda pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e se beneficiar de asilo em outros países” (artigo 14º) e que todo indivíduo “tem direito a ter uma nacionalidade e ninguém pode ser privado da sua nacionalidade” ou da prerrogativa de mudá-la (artigo 15º). A Declaração de 1948, com pretensões de representar e abarcar “todos” os indivíduos, recebe, por essa razão, o atributo de “universal”¹¹ e, segundo Lafer (2005, p. 6):

É um marco na afirmação da plataforma emancipatória do ser humano representada pela promoção dos direitos humanos como critério organizador e humanizador da vida coletiva na relação entre governantes e governados. No plano internacional, representa um evento inaugural, à semelhança do que foi, a seu tempo, no plano interno, a passagem do dever dos súditos para os direitos dos cidadãos (*ibid.*).

Nesse caminho, com o nascimento da ONU, fora igualmente gestada e criada a *Organização Internacional para Refugiados* (OIR), estabelecida para cuidar da questão dos refugiados e dos deslocados de guerra, em dezembro de 1946, tendo funcionado até 1951. De acordo com Goodwin-Gill (2014, p. 2), a missão da OIR assentava-se, basicamente, na identificação, no registro, na proteção, na assistência, no reassentamento e na repatriação, sendo adequado consignar que, “apesar da política da época, dezenas de milhares de refugiados e deslocados foram reassentados sob os auspícios da OIR, através de esquemas de seleção governamental e migração individual”¹².

A OIR teve por encerradas as suas atividades e, em seu lugar, a Assembleia Geral da ONU criou o *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados* (ACNUR), em dezembro de 1950, por meio da resolução 319 (IV), estabelecendo seu primeiro escritório em janeiro de 1951. Quando da sua criação, o ACNUR recebeu mandato temporário e sua finalidade precípua era oferecer ajuda aos incontáveis *refugiados europeus* que precisaram fugir ou abandonar suas casas e países, no

¹¹ Saliente-se que, à época em que fora assinada, em 10 de dezembro de 1948, em Paris, não raro havia o sentimento, entre as nações, de que a Declaração não possuía obrigatoriedade de implementação.

¹² Tradução livre da autora: “Notwithstanding the politics of the day, tens of thousands of refugees and displaced persons were resettled under IRO auspices, through government selection schemes, individual migration, and employment placement” (2014, p.2).

decurso, principalmente, da Segunda Guerra Mundial. Nesse panorama, seus esforços iniciais centravam-se no reassentamento das pessoas. Hoje, após sete décadas de atuação, as atividades da Agência consolidaram-se e se voltam, especialmente, para *soluções duradouras de refúgio* e para a realização da autossuficiência e promoção dos direitos humanos em favor dos refugiados e refugiadas.

Após a criação do ACNUR, em julho de 1951, a ONU convocou a *Conferência de Plenipotenciários da Organização para o Estatuto do Apátrida e do Refugiado*, realizada em Genebra. Vinte e seis países participaram das sessões, incluindo o Brasil, que culminaram com a aprovação, em 28 de julho, da Convenção de 1951. Esta, por sua vez, já nas primeiras linhas, evoca a *Carta das Nações Unidas* e a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, na afirmação, por exemplo, “do princípio de que os seres humanos devem gozar dos direitos fundamentais e liberdades sem discriminação” (ACNUR, online).

A convenção de Genebra de 1951 – como ficou conhecida – instituiu a base do sistema internacional de proteção dos refugiados e do direito internacional de defesa dos direitos humanos e da pessoa humana digna. Todavia, representa, também, um consenso pontual e restrito sobre o fenômeno das migrações forçadas naquela época, construído a partir da condição subjetiva do *refugiado europeu* em razão da eclosão da 2ª guerra. Ademais, manifesta a concordância geral à época de que o problema dos refugiados, além de geograficamente localizado, era, também, temporário. De outra feita, é determinante destacar que países da África e da América Latina, por exemplo, vivenciaram deslocamentos forçados anteriores à formulação dos supracitados instrumentos internacionais de defesa e proteção dos refugiados, mas não receberam atenção da comunidade internacional hegemônica.

Cançado Trindade (2014, p. 2) afirma que o quadro do Direito Internacional dos Refugiados integra o sistema de proteção da pessoa humana internacional que, por sua vez, compreende um conjunto de instrumentos em que se inclui a) o Direito Internacional dos Direitos Humanos, b) o Direito Internacional Humanitário e c) o Direito Internacional dos Refugiados, que, juntos, tecem a conformação do sistema de proteção e defesa da *pessoa*. Nesse sentido, elucida Delgado (2016, p. 70) que “a proteção destinada ao refugiado nesse instrumento jurídico, [...], deve ser interpretada a

luz da proteção internacional dos direitos humanos, uma vez que deriva da mesma base axiológica”¹³.

A Convenção de 1951 estabeleceu, em seu artigo 1.º, inciso 2º, a definição clássica de refugiado, até hoje usual, qual seja:

Artigo 1 [...] 2. Quem, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e devido a um bem-fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora de seu país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade, encontra-se fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Veja-se, por tal locução, que refugiados são pessoas que, “com fundado temor de perseguição em razão de sua raça, nacionalidade, religião, grupo social ou opiniões políticas” foram obrigadas ou coagidas a se deslocarem de seus países de origem. Em salvaguarda e reconhecimento à precariedade das relações entre Estado e indivíduo, frequentemente presente nos casos de expatriação, o direito de *non-refoulement* (ou não retorno-devolução), presente na Convenção de 1951 (artigo 31), firma-se como determinante escudo aos direitos dos refugiados, em específico, àquele de não ser restituído ao local que, muitas vezes, o persegue. De volta à noção supracitada de refugiado, fica patenteado o delineamento da vulnerabilidade vivenciada, extremada ao se cogitar a possibilidade de devolução compulsória aos responsáveis pela perseguição e pelo sentimento de temor. Conforme Jubilut (2007, p. 17), mais do que isso, surge, paulatinamente, a necessidade de oferecer “a essa pessoa proteção, acolhida, uma nova casa, um novo país, uma nova oportunidade de viver, de modo que, a partir deste princípio básico de solidariedade humana, [é] construído um complexo e sólido sistema de direito público”.

Com o tempo, os novos contornos que a questão dos deslocamentos forçados recebeu, assim como o aumento da percepção das limitações contidas na definição clássica “de refugiado” da Convenção de 1951, foram respondidos com a ampliação do conceito de refugiado, oferecida, sobretudo, pela *Convenção da Unidade Africana* (1969) e pela *Declaração de Cartagena* (1984), importantes instrumentos regionais que passam a propor novos parâmetros e abordagens para a proteção dos refugiados e

¹³ Destaca a autora, ainda, que “(...)A complementariedade entre estes ramos do Direito Internacional deve ser respeitada, a fim de que o refugiado possa ter sua proteção garantida tanto no momento anterior ao refúgio, no momento da violação ou da ameaça de violação que o faz abandonar seu país, como no momento de refúgio e do seu estabelecimento no país que o acolhe(...)” (DELGADO, 2016, p. 70).

refugiadas, partindo de regiões consideradas menos desenvolvidas do globo, do *Sul global*¹⁴, ou países não ocidentais.

Sugerindo um olhar requalificado do fenômeno das migrações involuntárias no século XX, Chimni (1998, p. 351), pensador e jurista indiano, destaca que “os refugiados estavam presentes no Terceiro Mundo quando a Convenção de 1951 foi adotada na Europa, **mas não eram vistos como pessoas de interesse**” (grifou-se). Assim, o sentido clássico de refugiado, proposto, sobretudo, pela Convenção de 1951, não abarcava as experiências e realidades dos deslocados involuntários para além do continente europeu. Nesse caminho, a Convenção da Unidade Africana (1969) e a Declaração de Cartagena (1984), constituídas a partir da realidade dos deslocamentos forçados nos continentes Africano e da América Latina – respectivamente – promoveram a ampliação do conceito de refugiado a partir de uma perspectiva que abranda as razões de cunho **subjetivo**, preordenado pela Convenção de 1951, e se dedica, numa rendilha epistêmica e jurídica, à formulação de um conceito baseado em **elementos objetivos (cunho objetivo)**, como a grave e maciça violação de direitos humanos, a violência generalizada e a agressão estrangeira.

Veja-se o que aduz a terceira conclusão da Declaração de Cartagena, por ilustração, (1984):

Terceira [conclusão] - Reiterar que, **face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central**, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque **a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública** (grifou-se).

No texto, não há a subjetivação da perspectiva ou da experiência do refugiado europeu, o que imprime o adjetivo mais recorrente utilizado pela doutrina internacional quando menciona a Declaração de Cartagena (ou Convenção da Unidade Africana), como sendo um documento de “conceito amplo” ou “conceito abrangente” de refugiado,

¹⁴ Conforme proposição de Santos e Meneses (1995, p. 508), é preciso considerar a necessidade de construção de *uma epistemologia do Sul*, que se “assenta em três orientações: aprender que existe o Sul; aprender a ir para o Sul; aprender a partir do Sul e com o Sul”.

que torna a acepção do termo mais objetiva e mais transnacionalizada, num sentido de superação de qualquer tipo de *localismo globalizado*, possuindo capacidade de construir uma noção e um discurso dos direitos humanos centrado naquele que sofre, operado de baixo-para-cima.

De acordo com Santos (1997, p. 18), inclusive, quando reflete a concepção multicultural dos direitos humanos, explica que uma das transformações mais frequentes associadas à globalização se reflete “na compreensão do espaço-tempo, ou seja, do processo social pelo qual os fenômenos se aceleram e se difundem pelo globo” (*ibid.*, p. 15), sendo a classe capitalista transnacional a que, de fato, controla as transformações sociopolíticas desse processo. Menciona, todavia, que há grupos e classes de “subordinados” – em que se incluem os refugiados e refugiadas – na dinâmica global que são capazes de provocar verdadeiros sismos nas movimentações transfronteiriças, refletindo em uma segunda forma de globalização: a do *cosmopolitismo*.

Decerto, a Convenção da Unidade Africana (1969) e a Declaração de Cartagena (1984) sustentam um projeto cosmopolita da condição de refugiado, que se preocupa em especial com os sujeitos que estão no lado mais fraco, mais perseguido, e menos ouvido desses processos de lutas migratórias involuntárias: os refugiados e refugiadas do *Sul global*. Essa leitura contém força para vencer questões jurídicas preordenadas por projetos colonialistas e hegemônicos, que fazem uso do eurocentrismo como força centrífuga para o espargimento de seus próprios conceitos, das instituições e das políticas que a colônia, internamente, ou em suas relações externas, precisa ou deve adotar com relação ao refugiado e sua ligação com esse mesmo centro (europeu).

Por demais, é determinante compreender que as relações sociais se constituem sobre ideias, ou ideologias, que buscam a sua própria afirmação e a afirmação de seus principais posicionamentos. Desta forma, o discurso inerente aos Direitos Humanos, embora pareça universal ou universalizante, é, na realidade, fruto de debates altamente controvertidos, de perspectivas e posições que escondem interesses que almejam a dominância; entretanto, “Assim como interesses dominantes e em dominação podem empregar a ideologia dos direitos humanos para justificar e racionalizar seu domínio, assim também as forças que buscam resistir ao domínio podem implantar os direitos humanos para mobilizar sua resistência” (SHIVJI, 1989, p. 2). O discurso tradicional

dos direitos humanos, e, via de consequência, muito da análise intervencional sobre a questão do refúgio em geral e, em específico, em relação à mulher, se conforma não sobre um real *indivíduo-universal*, mas sobre “...um sujeito produto dos esforços e da cultura ocidentais, cuja dignidade decorre da racionalidade, como atributo de certos homens e somente construída pela ciência, cujo paradigma é o individualismo” (HOGEMANN, 2017, p. 31).

Nesse sentido, as preocupações expostas no preâmbulo da Convenção da Unidade Africana (1969) são assim enunciadas:

PREÂMBULO – Nós, Chefes de Estado e de Governo, reunidos em Adis-Abeba, de 6 a 10 de Setembro, 1 - Registando com inquietação a existência de um incessante número crescente de refugiados em África e, desejosos de encontrar os meios de atenuar a sua miséria e sofrimento e de lhes assegurar uma vida e um futuro melhores; 2 - Reconhecendo que os problemas dos refugiados devem ser abordados de uma maneira essencialmente humanitária para se encontrar uma solução; 3 - Conscientes, contudo, de que os problemas dos refugiados constituem uma fonte de fricção entre numerosos Estados-Membros, e desejosos de travar na origem tais discórdias; 4 - Desejosos de estabelecer uma distinção entre um refugiado que procura fazer uma vida normal e pacífica e uma pessoa que foge do seu país com o único fim de fomentar a subversão a partir do exterior [...]; 11 - Convictos de que a eficácia das medidas preconizadas pela presente Convenção com vista a resolver o problema dos refugiados em África exige uma colaboração estreita e contínua entre a Organização de Unidade Africana e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados [...].

A proposta de reanálise do conceito de refugiado, nessas linhas revivido, corresponde, ainda, a “um ponto de vista contra-hegemônico e de um fazer decolonial¹⁵” e afrodiaspórico (PIRES, 2020, p. 289), uma vez que tece caminho de resistência e desconstrução de narrativas, epistemologias, conceitos e perspectivas impostas pela ordem hegemônica do *Norte global* – e da prática do colonialismo – a povos historicamente subalternizados. Evoca, outrossim, o pensamento de *Amefricanidade* e de *América Ladina* de Lélia Gonzáles (2020, p. 127-135), segundo o qual “busca-se oferecer uma narrativa que implique o direito em relação aos processos de violência sobre a zona do não-ser, tomando como referência a experiência e produção de

¹⁵ Segundo PIRES (2020, p. 289) a decolonialidade trata de “Uma abordagem que, além de trabalhar as origens do colonialismo, pretende traçar as continuidades das estruturas de dominação econômicas, políticas e culturais fundadas nesse período e reproduzidas na contemporaneidade. Nesse sentido, a crítica ao eurocentrismo e à sua adoção como modelo de universalidade é crucial para esse projeto. Complementarmente, há o compromisso de ampliar perspectivas epistemológicas, culturais, políticas e econômicas silenciadas nos últimos séculos, com aquelas que decorrem das tradições indígenas e africanas. Há ainda uma crítica vigorosa aos padrões de normalidade que definiram até então “os de dentro” e os “de fora”. Nesse sentido, é explicitada a vinculação entre colonialidade/modernidade e as hierarquias raciais, de gênero, religiosas, de normalização da sexualidade e de apropriação da natureza que se impuseram no continente americano do século XV”.

africanos/as em diáspora na *América Latina*, bem como suas respectivas resistências à dominação colonial” (PIRES, 2019, p. 69). O conceito de refugiado delineado pela Convenção da Unidade Africana (1969) se firma em:

1 - Para fins da presente Convenção, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar. 2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade. 3 - No caso de uma pessoa com várias nacionalidades, a expressão do país da sua nacionalidade refere-se a cada um dos países de que essa pessoa tem a nacionalidade; não será considerada privada da protecção do país da sua nacionalidade qualquer pessoa que, sem razão válida, baseada num receio fundado, não tenha pedido a protecção de um dos países da sua nacionalidade.

Enfim, o que se percebe é que a questão do refúgio passou por várias modificações em seu conteúdo, variando não apenas quantitativamente, mas, o que é mais importante, qualitativamente, uma vez que passa de um estatuto de proteção ao europeu deslocado nas duas Grandes Guerras para um instrumento geral de abrigo às pessoas em situação de expatriação forçada – em um conceito mais abrangente, no entanto, como se verá, ainda claramente diminuto.

1.2. O direito nacional dos refugiados e refugiadas: a via de proteção pelo instituto do refúgio

Nos Jogos Olímpicos de 2016, realizados no Rio de Janeiro, pela primeira vez na história das Olimpíadas um “time de refugiados”, composto por 10 atletas oriundos de diversas localidades do globo, disputou a competição nas modalidades de atletismo, natação e judô. Os dez membros da Equipe Olímpica de Atletas Refugiados tinham como países de origem a Síria, a República Democrática do Congo (RDC), o Sudão do Sul e a Etiópia, e precisaram deixar seus países pela persistência de tensões, violações de direitos humanos, guerras, perseguições e conflitos políticos. A equipe era composta por seis atletas homens e quatro atletas mulheres.

A artista plástica Yara Said, refugiada síria, foi escolhida para desenhar uma bandeira para o time. Escolheu duas cores: laranja e preto (o preto tecendo uma faixa ao meio, entre o laranja). A artista explicou que “o laranja e o preto vêm da cor do colete salva vidas, um símbolo da solidariedade para com aqueles que cruzam o mar em busca de um novo país, eu mesma usava um, por isso eu me identifico com as cores” (2016, online). O hino da equipe, uma música instrumental, foi feito pelo compositor sírio Moutaz Arian, também refugiado, e exprime o desejo do artista em não “fazer música apenas para árabes e curdos, mas fazer música para o mundo inteiro” (*ibid.*).

O signo desses atos reporta-nos à união em torno da esperança, da solidariedade, da defesa e da conscientização da condição dos refugiados e refugiadas no mundo. A bandeira “dos refugiados”, em laranja e preto, todavia, não pôde ser usada durante a cerimônia de abertura dos jogos olímpicos, assim como o hino não pôde ser executado, isso porque a equipe de refugiados não foi reconhecida pela comunidade internacional como um *sujeito de direito* e, desse modo, não possuía personalidade jurídica¹⁶, tendo

¹⁶ Portmann (2010, p. 2) ensina que, na doutrina atual do Direito Internacional são identificadas cinco visões ou concepções diferentes de personalidade jurídica: a) a concepção unitária de Estado ou “Somente-Estado”; b) a concepção do reconhecimento; c) a concepção individualista; d) a concepção formal; e) a concepção do ator. Segundo o autor (*ibid.*, p. 13), a primeira concepção, “somente-Estado”, designa a posição de que a personalidade jurídica é reservada exclusivamente aos Estados, não existindo, portanto, condições de adquirir personalidade jurídica se não apresenta a condição de “Estado”. Este, por sua vez, é um único sujeito de direitos da ordem internacional. A segunda concepção, “do reconhecimento”, preordena-se pela posição que reserva aos Estados a condição de sujeito de direito originário do Direito Internacional, que possui a prerrogativa de atribuir para outras entidades a personalidade jurídica internacional – conhecida como derivativa ou secundária – sendo atribuída por meio do mecanismo do reconhecimento explícito ou implícito por parte dos estados. A terceira concepção, “individualista”, caracteriza-se pelo entendimento que *a pessoa*, enquanto indivíduo, é o destinatário final das normas do direito internacional e, portanto, a personalidade jurídica é exercida por indivíduos que, segundo a responsabilidade internacional, “tornam-se responsáveis por violações de normas internacionais fundamentais, independentemente de atuarem em uma função pública ou privada” (*ibid.*) (tradução livre do original: individuals become internationally responsible for violations off fundamental international norms irrespective of whether they act in a public or private function). A quarta concepção, “formal”, distingue-se por definir que “o direito internacional é um sistema, em que não há presunção sobre quem é uma pessoa jurídica. Desse modo, a personalidade internacional torna-se um conceito a posteriori: cada entidade é uma pessoa internacional que, de acordo com os princípios gerais de interpretação é o destinatário das normas de direito internacional” (*ibid.*) (tradução livre do original: international law an open system. There is no presumption as to whom is a legal person. International personality becomes an a posteriori concept: Every entity is an international person that according to general principles of interpretation is the addressee of the norms of international law. Basically, there are no consequences attached to being an international person” A quinta concepção, “do ator”, “rejeita o conceito de personalidade como tradicionalmente entendida e estipula uma presunção que todos os atores efetivos das relações internacionais são relevantes para o sistema jurídico internacional. Os direitos e deveres específicos por atores particulares são determinados em um processo decisório internacional no qual os próprios atores participam dependendo de seu poder efetivo” (*ibid.*, p. 14) (tradução livre do original: rejecting the concept of international personality as traditionally understood, stipulates a presumption that all effective actors of international relations are relevant for the international legal system. The specific rights and duties held by particular actors are determined in an international decisionmaking process in which the actors themselves participate depending on their effective power).

que carregar a bandeira, na cerimônia, do Comitê Olímpico Internacional (COI). O caso, aqui ilustrativo, serve para adentrar na análise do direito nacional dos refugiados e refugiadas e do instituto do refúgio no nosso país, como também da adoção da definição ampliada de “refugiado” presente na Lei n.º 9.474/1997 (Estatuto dos Refugiados).

Nesse caminho, o Brasil, em julho de 1951, enviou um plenipotenciário para participar da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, conhecida também como Convenção de Genebra de 1951. O representante do Brasil na ONU foi eleito, na segunda sessão, como Vice-Presidente do comitê *ad hoc* para Apátridas e Refugiados e participou, juntamente com os demais membros do Comitê, entre eles a Bélgica, Canadá, China, Dinamarca, França, Israel, Polônia, Turquia, EUA e Venezuela, das discussões e da elaboração de um primeiro texto para a Convenção de 1951¹⁷. Apesar da participação e do envolvimento inicial, o Brasil ratificou a Convenção apenas em 1960, quase uma década depois desses encontros, tendo sido o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção. Registre-se, ainda, que o Brasil fora também um dos primeiros países a compor o Comitê Executivo do ACNUR, assembleia responsável pela aprovação de programas e orçamentos anuais para a Agência da ONU.

Uma vez ratificada a Convenção através do Decreto n.º 50.215, de 28 de janeiro de 1961, verificou-se, aos poucos, que o instrumento impunha limitações notórias, já que estabelecia cláusulas temporais e geográficas restritivas¹⁸, como, por exemplo, a que

¹⁷ Os representantes da Polônia e da extinta URSS foram convidados, mas não compareceram em razão dos prelúdios da Guerra Fria. O Comitê, na primeira sessão, elegeu Leslie Chance do Canadá como Presidente, Knud Larsen (Dinamarca) como Vice-Presidente e Ramiro Sanaiva Guerreiro como Relator. Na segunda sessão, Larsen (Dinamarca) assumiu a presidência na ausência do Presidente e Penteadó (Brasil) foi eleito Vice-Presidente.

¹⁸ Previa o artigo 1º que a “Definição do termo “refugiado” A, “Para fins da presente Convenção, o termo ‘refugiado’ se aplicará a qualquer pessoa: 1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiado seja reconhecida a pessoas que preenchem as condições previstas no parágrafo 2º da presente seção; 2) **Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951** e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade encontra-se fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão ‘do país de sua nacionalidade’ se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade. B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951’, do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidos no sentido de a) ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa’ (grifou-se).

dirigia o instituto do refúgio para pessoas da Europa que se deslocaram, involuntariamente, “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”. No campo simbólico, o pensamento que nutriu a composição e feitura da Convenção de 1951 – manifestamente eurocêntrico e calcado em uma sensibilidade cingida ao problema dos refugiados europeus – decerto supunha que a tragédia humanitária das diásporas involuntárias cessaria tão logo o tempo fluísse e tão logo o Acordo fosse adotado pelas nações naquela década. No campo prático, significava a locação de obstáculos para refugiados e refugiadas oriundos de outros continentes e localidades do globo que não a Europa e, de igual modo, a imposição de limitações para aqueles que se deslocaram por motivos alheios ao seu controle, depois de 1º de janeiro de 1951.

Nesse caudaloso cenário, em agosto de 1972, o Brasil assinou o Protocolo Facultativo de 1967, por meio do Decreto n.º 70.967, que, como repisado, atualizou o texto da Convenção de 1961 e promoveu a incorporação dos conflitos que se sucederam após a data de 1º de janeiro de 1951, estabelecendo o fim da cláusula da reserva geográfica (não aceita pelo Brasil), como também locupletando o termo “refugiado”, que passou a abranger qualquer pessoa que se enquadrasse na definição clássica da Convenção¹⁹.

De acordo com Almeida (2000, p. 375), todavia, o Brasil, a despeito de ter assinado o protocolo, manteve “a reserva geográfica, ou seja, só aceitava refugiados vindos do continente europeu”, de modo que pessoas de outras localidades do globo, que migravam involuntariamente por motivos de perseguição e fundado temor, como, por exemplo, indivíduos oriundos de outros países da América Latina, nações da Ásia ou da África, recebiam na maioria dos casos o *status* de asilados e, desse modo, tratamento jurídico e acolhimento díspares daqueles que auferiam o *status* de refugiados.

Um dos principais postulados da Convenção de Genebra de 1951 estabelecia o direito das pessoas em condição de refúgio à proteção no país de acolhimento e à

¹⁹ Como alhures alocado, a definição clássica de refugiado da Convenção de 1951 está disposta no “Artigo 1º, inciso A, §2º: “A. Para os fins da presente Convenção, o termo 'refugiado' aplicar-se-á a qualquer pessoa: (2) Que [...] receando, com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira volta”.

garantia contra o retorno forçado ao país de origem (*non-refoulement*). Assim, os indivíduos que recebiam o protejo do *asilo* detinham a concessão de permanência temporária no Brasil, válida até que outra nação se dispusesse a reassentá-los. Fora o caso, por exemplo, dos vietnamitas acolhidos no Brasil entre os anos de 1979 e 1980, que conseguiram o *status* de asilo – estatuto migratório alternativo – por causa da reserva geográfica. Outro caso similar ocorreu em 1986, quando o Brasil acolheu cinquenta famílias *bahá’i* (religião monoteísta da antiga Pérsia), que fugiram de perseguições no Irã por motivos religiosos, e não receberam o *reconhecimento* de refugiados, mas de asilados.

Almeida (2000, p. 374) observa, a propósito, que em “1977 ocorreu a primeira missão do Alto Comissariado da Nações Unidas (ACNUR) no Brasil”, com a instalação do primeiro escritório da Agência²⁰ da ONU no país, que ficava localizada na cidade do Rio de Janeiro, com a finalidade de realização, sobretudo, do reassentamento dos asilados, dos “buscadores de asilo vindos de países da América do Sul: Chile, Argentina, Uruguai e Paraguai” (*ibid.*).

Durante o período da ditadura militar, inaugurado com o nefasto golpe de 1º de abril de 1964 – que perdurou por 21 anos (1964 – 1985) e conduziu o Estado Brasileiro a suplantiar os valores democráticos e os direitos humanos – as atividades do ACNUR receberam o auxílio de setores da igreja católica contrários à ditadura militar e de organizações sociais, como, por exemplo, a Cáritas²¹. Nessa vereda, em 1976, a arquidiocese do Rio de Janeiro inaugurou um trabalho de assistência “a refugiados que chegavam à cidade, de pessoas que vinham de países vizinhos como Argentina, Chile e Uruguai, fugindo da perseguição política exercida pelos regimes militares da época” (CÁRITAS, *online*). O serviço, implementado com apoio da Agência da ONU para refugiados (ACNUR), consistia em oferecer abrigo, apoio e encaminhamento seguro aos refugiados para países que pudessem protegê-los, já que o Brasil estava também sob

²⁰ Atualmente, “a Agência da ONU para Refugiados no Brasil tem seu escritório central em Brasília e unidades descentralizadas em São Paulo (SP), Manaus (AM) e Boa Vista (RR). O ACNUR atua em cooperação com o CONARE e em coordenação com os governos federal, estaduais e municipais, além de outras instâncias do Poder Público” (ACNUR, *online*).

²¹ “Cáritas”, significa caridade ou amor em latim. A *Cáritas Internationalis* é uma confederação de organizações da Igreja Católica de assistência, cooperação e serviço social que opera em mais de duzentos países no globo. No Brasil, a Cáritas opera em, ao menos, 450 municípios. A Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, mencionada no trabalho, desempenha relevante trabalho de acolhida e assistência aos refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil.

governo autocrático militar. Assim, “até 1982, cerca de 5 mil refugiados perseguidos pelas ditaduras latino-americanas se refugiaram no Rio de Janeiro” (*ibid.*).

Deveras, no período ditatorial brasileiro, distinguido pela violação de direitos, pela tortura e pelo desaparecimento de pessoas, o país não deixou de se tornar, ele próprio, uma nação que dispersava seu povo pela via do medo e da perseguição. Muitos cidadãos e cidadãs abandonaram o território brasileiro em função do temor e de retaliações perpetradas pela “violência estatal através da máquina repressiva governamental, tal como as polícias ou até mesmo o próprio poder judiciário” (MORAES, 2015, p. 374).

Nesse panorama, o Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6.815, de agosto de 1980), revogado pela Lei de Migração (Lei 13.445/17) e forjado pelos últimos respingos do regime ditatorial, propugnava uma resposta estatal ao fenômeno migratório sob o prisma do autoritarismo, da defesa da ideologia da segurança nacional e da criminalização das migrações. Aos poucos, todavia, sobretudo com os ares da redemocratização, direitos foram dirigidos aos estrangeiros e refugiados. Conforme registra Almeida (2000, p. 375), “em 1989, o escritório da ACNUR é transferido para Brasília e no final daquele ano a cláusula da reserva geográfica é, finalmente, retirada do Protocolo de 1967”.

O empenho na promoção de um sistema-corpo social Justo e Equitativo, capaz de garantir condições de vida digna para todos os seus cidadãos, passa a fruir como um dos principais objetivos escolhidos por nossa Constituição Cidadã (1988) para o viver-construir do Estado. O constituinte originário brasileiro de 1988 estabeleceu como um dos elementos fundantes da República Federativa do Brasil – quando se constitui em Estado Democrático de Direito –, a dignidade da *pessoa humana* (CF/88, Art. 1.º, III). À pessoa humana digna, pois, emana e se dirige o Estado Brasileiro, cuja promoção, proteção e defesa é virtude da sua ordem jurídica democrática. Em harmonia com tal fundamento, incluir-se-á, além disso, entre os objetivos fundamentais da República, a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária” e que promova “o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (CF/88, Art. 3.º, I e IV). A Carta Cidadã vaticina que a República Federativa do Brasil deve direcionar-se, em suas relações internacionais, pela “prevalência dos Direitos Humanos” (CF/88, Art. 4.º, II). A voz do art. 5.º certifica que,

em matéria de direitos fundamentais, “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade(...)”, não tecendo distinções entre nacionais e estrangeiros.

Importa registrar que, entre os anos de 1992 e 1993, durante a retomada da guerra civil em Angola, o Brasil recebeu cerca de 1,2 mil angolanos refugiados. Apesar de não se encaixarem na definição clássica (e subjetiva) de 1951, prefigurada por “fundado temor de perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, filiação a grupo social ou opinião”, o governo brasileiro, pela primeira vez, aplicou a Declaração de Cartagena, de 1984, no acolhimento dos angolanos, e, portanto, operacionalizou o conceito amplificado de refugiado, que prevê a concessão do *status* quando verificada “grave e generalizada violação de direitos humanos”.

Em julho de 1997 foi instituído no Brasil o *Estatuto dos Refugiados* (Lei nº 9.474/97), primeira legislação da América Latina a utilizar o conceito abrangente do instituto do refúgio (a proteção clássica e a proteção da Declaração de Cartagena) e, portanto, um marco normativo moderno entre os instrumentos de proteção jurídica aos deslocados involuntários. De acordo com Delgado (2016, p. 97), a lei “(...)constitui o primeiro diploma normativo a colocar em prática um tratado internacional de direitos humanos, razão pela qual solidifica a postura assumida pelo país na proteção aos refugiados”. O Estatuto do Refugiado criou, ainda, o *Comitê Nacional para os Refugiados (Conare)*, órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que coordena, por exemplo, as demandas e solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil.

Nesse cenário, outro importante marco normativo adveio em 2017 com a Lei de Migração (Lei n.º 13.455/2017)²², que dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante e regula a sua entrada e estada no País, estabelecendo, ainda, princípios e

²² Nesse cenário, essa última normativa estabelece como princípios norteadores da política migratória brasileira: a) não criminalização da migração; b) promoção de entrada regular e de regularização documental; c) acolhida humanitária; d) garantia do direito à reunião familiar; e) igualdade de tratamento ao migrante e seus familiares. Ademais, entre os direitos e garantias (art. 4, da Lei 13.445/17), vaticina que ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; direito de reunião para fins pacíficos; amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória (...).

diretrizes para a formulação de políticas públicas para esse contingente populacional. O diploma alberga o reconhecimento da pessoa em condição de imigrância como *sujeito de direitos*, e, portanto, detentor da proteção e acolhimento pelo ordenamento jurídico pátrio. Lembre-se que, até 2017, o imigrante em terras brasileiras recebia a cobertura jurídica do anacrônico *Estatuto do Estrangeiro*, forjado, como alhures exposto, pela ditadura militar nos anos 80 e, desta forma, respaldado pela lógica da securitização e da criminalização das migrações.

A Lei de Migração suplanta o período ao harmonizar a resposta brasileira ao fenômeno global das migrações, com atenção aos postulados e valores constitucionais da nossa Norma Maior (1988), vaticinando, por exemplo, a assunção de direitos civis básicos aos migrantes (em que se incluem os refugiados e refugiadas), bem como direitos econômicos, sociais e culturais (BRASIL, 2018), postulando “acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social” (art. 3.º, XI, Lei de Migração); também a fruição do “direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória” (art. 4.º, X, Lei de Migração); e, ainda, como princípio e diretriz de orientação das políticas públicas em favor dos migrantes, a “promoção de condições de vida digna, por meio, entre outros, da facilitação do registro consular e da prestação de serviços consulares relativos às áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social e cultura” (art. 77, II, Lei de Migração).

Como será esmiuçado e analisado em outra parte deste trabalho, menciona-se que, a despeito da afirmação expressa do compromisso com a acolhida digna e com a elaboração de políticas públicas para que haja a integração social da pessoa migrante ou refugiada no Brasil, e a afirmação do compromisso brasileiro com a sociedade internacional e com o sistema global de proteção das pessoas em deslocamento – sejam elas oriundas de movimentações humanas em busca de refúgio ou provenientes de movimentações migratórias –, a Lei de Migração acabou constituindo a perpetuação do paradigma do migrante, já que, de modo sistemático, excluiu o recorte de *gênero* e a *interseccionalidade* do seu texto legal e, desse modo, invisibilizou demandas em favor das mulheres refugiadas.

Ao inserir a perspectiva de gênero nessa análise, o tratamento do fenômeno migratório é revisado, em todas as suas dimensões, com a finalidade de evitar que haja o apagamento do protagonismo e da vulnerabilidade das mulheres. Essa vulnerabilidade é perspectivada em todo o seu espectro, seja ele social, cultural, político, jurídico, com a finalidade de oferecer uma proteção que contemple o cenário mais realístico possível das desigualdades de gênero no fenômeno do refúgio. Trata-se, portanto, do emprego de uma *metodologia* que tem por objetivo primeiro traçar a dimensão subjetiva da experiência dessas mulheres e propor respostas jurídicas e de políticas públicas justas e quitativas.

Numa perspectiva do direito, trata-se discutir os significados da norma. Quando se fala da proteção das mulheres migrantes e refugiadas, a perspectiva de gênero é aplicada para compreender a posição e a participação das mulheres nos processos migratórios e nos deslocamentos forçados, através, sobretudo, da experiência e da voz dessas mulheres, buscando entender como surge a supressão de direitos, a violência, a vulnerabilidade, os perigos aos quais estão ou foram expostas e qual a melhor forma de acolhimento jurídico-institucional – pergunta que deve ser feita quando da elaboração de uma política pública, por exemplo. Trata-se de abarcar vivências e intersecções (Teoria da Interseccionalidade) (CRENSHAW, 2002) no fenômeno das migrações e do refúgio feminino por meio da consideração dos marcadores sociais de gênero, raça, classe, estatuto de cidadania e nacionalidade (...).

1.3. “Escrevivências”: mulheres, migração e refúgio

O quadro do sistema jurídico de proteção à pessoa refugiada, como percebido, atravessa ao menos sete décadas de veredas, e vem sendo *respondido-locupletado* de maneiras diversas, em marchas e contramarchas, conforme se deram circunstâncias, contextos históricos e interferências de relações de poder hegemônicas. Não se desenha numa perspectiva monista histórico-evolutivo, mas numa rede criativa que envolve sempre interesses poderosos em razão de ocupações geopolíticas e econômicas. Daí muitos tratados serem deliberadamente ignorados, ou não ratificados, exatamente por haver interesses paralelos, bem como, numa incursão mais sutil, pela hábil manipulação dos conceitos normativos com vistas a atender interesses centrados nos países hegemônicos, tais como os que diminuíam o perfil do refugiado àqueles de origem europeia.

Há de se voltar o olhar, então, à mulher e às suas próprias agruras:

Uma ideologia revolucionária só poderá ser criada se as experiências daquelas pessoas que estão à margem, que sofrem da opressão²³ sexista, forem compreendidas, discutidas e assimiladas (bell hooks, 2019).

Na atualidade, o direito internacional dos refugiados sofre, ainda, diversas críticas por parte da doutrina, de ativistas de direitos humanos e outros setores, sendo uma das mais perspicazes e fundamentais a que questiona o distanciamento do sistema jurídico de proteção com a realidade e com as necessidades das pessoas em condição de deslocamento forçado e em busca por refúgio.

Repise-se que o indivíduo que busca refúgio se sujeita, via de regra, ao enquadramento legal da definição clássica de refugiado para que consiga a proteção e as prerrogativas do instituto. No entanto, a definição clássica, assim como os documentos e instrumentos internacionais que objetivaram preencher suas lacunas e carências, não engloba e/ou protege, por exemplo, pessoas que, por perseguição e violência em razão da sua orientação sexual, foram submetidas, forçosamente, à migração. Além disso, não abarca e ampara formas de deslocamento forçado de pessoas compelidas a migrar em razão de desastres ambientais ou mudanças climáticas. O manto de proteção desse sistema normativo ainda se mostra, então, eivado de lacunas relevantes, uma vez que acaba desprotegendo exatamente os que estão em maior situação de vulnerabilidade, à margem...

Os exemplos são vários, como o são, igualmente, os obstáculos frequentemente enfrentados por pessoas deslocadas à força. Nessa perspectiva, a definição clássica de refugiado e os instrumentos de determinação do *status* de pessoa refugiada se mostram ainda mais insatisfatórios, especialmente quando questões de *gênero* são analisadas e expostas no contexto das migrações involuntárias.

O direito internacional dos refugiados, soerguido, principalmente, pela Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, não traceja a perseguição relacionada ao *gênero* nos deslocamentos forçados. Essa ausência, de modo incisivo, interfere nos pedidos de refúgio de mulheres em condição de migração forçada e, por consequência,

²³ Conforme Delphy (1984), “O nascimento do feminismo coincidiu com o uso do termo opressão...o seu senso comum, o discurso cotidiano, não fala de opressão, mas de uma ‘condição feminina’. Ele repousa sobre uma concepção naturalista, reportando-se a uma situação imposta pela natureza, a uma realidade exterior fora do nosso alcance, não modificável pelas ações humanas. Já o termo ‘opressão’, por seu turno, nos conduz a uma escolha, a uma explicação, a uma situação que é política. ‘Opressão’ e ‘opressão social’ são assim sinônimos, ou melhor, toda opressão, na verdade, é social: a ideia de uma origem política, ou seja, social, é inerente ao conceito de opressão”.

na proteção e garantia dos seus direitos mais elementares. Certamente, a Convenção de Genebra (1951), fundamentada na experiência eurocêntrica, masculina e liberal, formulou um modelo de proteção pautado na denominada “neutralidade de gênero” e com pretensões de aplicabilidade generalistas e universais, formatando um “padrão de migrante” e desconsiderando o fator *gênero* da sua locução.

Com a limitação da abordagem, subtrai-se a experiência de perseguição baseada em *gênero* que, violentamente, aflige a vida de milhares de mulheres na diáspora involuntária – antes, durante e depois do percurso. Nota-se que as mulheres vivenciam e enfrentam dificuldades próprias do gênero, tais como a) para enquadrar-se na locução legal da definição clássica de refugiado, que não aduz a sua experiência; b) para ter acesso à proteção jurídica direcionada a pessoas refugiadas; c) para realocar-se nos países de acolhimento.

Historicamente, a figura masculina do migrante é alocada a partir de uma agência que perpassa, de um lado, *resistência, protagonismo e liderança* (em detrimento da figura feminina) e, de outra face, sustentação da mulher migrante, que resta caracterizada, não raro, na contingência e passividade do percurso, estereotipada pelo papel que desempenha como *esposa, mãe* ou *vítima*. Nesse cenário, os homens são os mais legitimados na titulação e usufruto dos benefícios da proteção jurídica. As formas de violência, perseguição e discriminação baseadas em *gênero*, experienciadas pelas mulheres nas diásporas involuntárias, são, na mesma linha, emudecidas e desconsideradas, capituladas pelo âmbito privado das relações e não pela intermediação do direito internacional dos refugiados.

Esse relativo apagamento começa a ser desvelado no ano de 2002, quando a perseguição e a violência baseada em gênero começam a incidir sobre o arcabouço jurídico de proteção dos refugiados. Isso se dá, sobretudo, através das diretrizes emitidas pelo ACNUR a respeito da “perseguição relacionada ao gênero no contexto do artigo 1º - A (2) da Convenção de 1951 e seu protocolo de 1967” (2002), sob influência dos estudos e movimentos feministas e do discurso promovido pela Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), de 1979, ratificada no Brasil por meio do Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002, que propugna os “direitos das mulheres como direitos humanos”.

Esse contorno jurídico, todavia, ainda tece um quadro monolítico e restrito das mulheres refugiadas, ainda delimitadas como sujeitas passivas, vítimas dependentes e sem agência nos movimentos migratórios involuntários. Nesse cenário, a diretriz “4” do documento destaca que:

Adotar uma interpretação sensível ao gênero da Convenção de 1951 não significa que todos as mulheres têm automaticamente direito ao estatuto de refugiado. O requerente de refugiado deve estabelecer que ele ou ela tem um fundado temor de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política (ONU, *online*).

Uma abordagem com força a garantir os direitos em favor das mulheres refugiadas deve partir de um ponto de consideração das múltiplas experiências e identidades femininas na diáspora, sem descurar, logicamente, da *agência*²⁴ das mulheres nesses percursos, a fim de que as dinâmicas de gênero e as nuances da perseguição relacionada ao *gênero* feminino sejam adequadamente consideradas e compreendidas pelas normas e políticas. Tal propósito exige, certamente, uma leitura crítica e o emprego da perspectiva feminista interseccional decolonial sobre o processo de reforma iniciado em 2002, através, inicialmente, das diretrizes sobre a perseguição relacionada ao *gênero* no contexto da Convenção de 1951 e do conceito clássico de refugiado. Para esse intento se encaminhará no próximo tópico.

1.3.1. Feminização das migrações, agência e empoderamento das mulheres refugiadas

Em *Longe de casa* (2019), obra da paquistanesa Malala Yousafzai, a ativista narra, além da sua trajetória de vida como refugiada, o percurso de nove jovens meninas e mulheres de várias localidades do mundo que, como ela, tiveram que forçosamente abandonar seu lugar, sua comunidade, seus familiares, seu país... por razões ligadas à guerra, a conflitos, a ameaças de violência e instabilidade política. Malala relata que “dez anos atrás, antes que qualquer pessoa de fora do Paquistão soubesse meu nome, tive que deixar meu lar com minha família e mais de 2 milhões de habitantes do vale do Swat” (2019, p. 09).

²⁴ O problema da agência feminina não é novo, basta que se rememore a clássica obra de Mary Woolstonecraft, *A reivindicação dos direitos da mulher*, para perceber-se a preocupação sobre a melhoria, aqui nos passos interpretativos de Amartya Sen, não apenas da qualidade de vida geral das mulheres, mas também sobre a importante questão da sua liberdade de agência: “Já não mais receptoras passivas de auxílio para melhorar seu bem-estar, as mulheres são vistas cada vez mais, tanto pelos homens como por elas próprias, como agentes ativos de mudança: promotoras dinâmicas de transformações sociais que podem alterar a vida das mulheres e dos homens” (SEN, 2010, p. 246).

Diante do imponderável e do incontornável, “...não tínhamos outra opção. Não era seguro ficar. Mas onde iríamos? Eu tinha onze anos. E tive que migrar” (*ibid.*). Nesses termos, *migrar* coloca-se como uma questão de sobrevivência.

Vivendo em Birmingham, na Inglaterra, a ativista discorre sobre o estranhamento em perceber que “as pessoas consideram a paz algo garantido” (2019, p. 09), mas “nem todo mundo tem essa sorte. Milhões de homens, mulheres e crianças testemunham a guerra diariamente. A realidade dessas pessoas envolve violência, lares destruídos, vidas inocentes perdidas. A única escolha que têm para se manter seguras é ir embora”. E conclui:

Para qualquer refugiado ou pessoa fugindo da violência, que é a principal causa do deslocamento forçado, parece que hoje não existe um lugar seguro no mundo. Até o final de 2017, as Nações Unidas contabilizaram 68,5 milhões de pessoas que foram obrigadas a se deslocar. Delas, 25,4 milhões são consideradas refugiadas. Os números são tão impressionantes que esquecemos que são indivíduos que foram obrigados a deixar suas casas. São médicos e professores. Advogados, jornalistas, poetas e líderes religiosos. Além de crianças, muitas crianças. As pessoas esquecem que você era um ativista, um estudante, um pai chamado Ziauddin, uma filha chamada Malala. Os refugiados que compõem esses números tão impressionantes são seres humanos que esperam um futuro melhor.

A questão dos refugiados é um fenômeno global, pois sua dinâmica envolve todas as partes do globo. Até o final de 2022, as Nações Unidas, por meio do Alto Comissariado da Nações Unidas (ACNUR) – a Agência da ONU para Refugiados –, contabilizou a marca triste de 103,3 milhões de pessoas deslocadas à força em todo o mundo, como resultado de perseguições, conflitos, violência generalizada, violações a direitos humanos ou perturbação grave da ordem pública (2022a)²⁵, magnitude nunca antes registrada.

²⁵ O banco de dados contém informações sobre populações deslocadas à força e abrange mais de 70 anos de atividades estatísticas. Contempla as populações deslocadas, tais como refugiados, requerentes de asilo e pessoas deslocadas internamente, com informações demográficas. Apátridas também estão incluídos. O banco de dados também reflete os diferentes tipos de soluções para populações deslocadas, como repatriamento ou reassentamento.

Desse total, 53,2 milhões são consideradas pessoas deslocadas internamente²⁶, 32,5 milhões são pessoas refugiadas, 4,9 milhões são requerentes de asilo e 5,3 milhões são pessoas que precisam de alguma proteção humanitária. Cenário que pode ser observado no gráfico 1.



Gráfico 1. Dados e estatísticas da população de refugiados no mundo. Elaboração da autora. Fonte: ACNUR, 2022a.

A cobertura da mídia global massiva se concentra, muitas vezes, nos deslocamentos forçados que surgem do Sul Global²⁷ em direção ao Norte Global, ou do

²⁶ O conceito de Pessoa Deslocada Internamente (*PDI*) floresceu, sobretudo, na década de 1990, inicialmente no campo humanitário e, logo depois, dentro das bases de um sistema internacional que tinha por finalidade responder às necessidades de proteção e assistência das Pessoas Deslocadas Internamente (PDIs), sobretudo em um momento em que o fluxo de migrações internas aumentava em diversas localidades do globo. O termo designa a pessoa ou grupo de pessoas que se desloca forçadamente dentro do seu próprio país, pelas mesmas razões dos refugiados e refugiadas, sem, todavia, atravessar a fronteira da sua nação e adentrar em outro Estado em busca de proteção. O principal instrumento específico de proteção das PDIs na ONU, conhecido como *Os Princípios Orientadores da ONU sobre Deslocamento Interno*, de 1998, define essa situação migratória como o quadro de “Pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou a deixar suas casas ou locais de residência habitual para evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou desastres ambientais, e que não cruzaram uma fronteira de Estado internacionalmente reconhecida”.

²⁷ O termo *Sul Global* se refere a países que, comumente, foram denominados por *Terceiro Mundo*. O uso da terminologia está frequentemente atrelado à referência dos grupos de países localizados, sobretudo, no hemisfério sul e geralmente são considerados, pelos discursos hegemônicos, como menos desenvolvidos que seus equivalentes no hemisfério norte. Isso inclui nações da África, América Latina e Ásia, como também países do Oriente Médio e Oceania. O termo surge no contexto de novas epistemologias e estudos pós-coloniais, a fim de designar as experiências culturais, sociais, políticas, econômicas... do Sul Global.

Norte Global com sentido para outras nações do Norte Global. Os dados mais recentes sobre as migrações forçadas ao redor do globo, todavia, mostram que a maioria dos refugiados é recepcionada e abrigada em países do Sul Global: mais de 85% (ONU, 2022), de modo que os países do Sul Global acolhem mais pessoas em condição de refúgio.

Como alhures alocado, a escala atual de deslocamentos forçados supera experiências anteriores²⁸, dando à questão dos conflitos e dos movimentos migratórios involuntários uma urgência renovada. A maioria dos refugiados vem, predominantemente, de países com baixa e média renda e que estão enfrentando violência extrema ou instabilidade política. De igual modo, de acordo com dados do ACNUR, 74% das pessoas em condição de refúgio são acolhidas por países considerados de baixa e média renda (*ibid.*)²⁹. Além disso, outra característica dos deslocamentos humanos forçados é que a maioria dos refugiados e refugiadas buscam acolhimento em países vizinhos aos seus países de origem.

No cenário atual das diásporas involuntárias, parcela muito exígua alcança uma solução à condição cogente de migração, seja através da inclusão em um país de acolhimento, seja pela possibilidade de reassentamento em uma outra nação. Todavia, um número considerável de pessoas experencia situação “prolongada de refúgio”, conforme define o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Em outros termos, pessoas que foram obrigadas a se deslocar vivenciam a condição de “refugiados e refugiadas” sem que uma solução seja devidamente viabilizada, algo que seja minimamente similar às garantias outorgadas pelos tratados e normas internacionais de Direitos Humanos e, até mesmo, com as normas internas dos países, geralmente mais

²⁸ O aumento do número de refugiados entre 2021 e 2022, conforme explica o ACNUR (ONU, 2022a), tem relação com a guerra na Ucrânia, que deslocou milhões dentro do país e em direção a outras nações, principalmente na Europa. Além disso, novos deslocamentos internos aumentaram no início de 2022, como, por exemplo, em Mianmar e Burkina Faso, à medida que a situação sociopolítica em ambos os países permaneceu instável. Como resultado dessas situações, bem como de outros aumentos descritos abaixo, em 2022 o número de pessoas forçadas a fugir devido a perseguições, conflitos, violência, violações dos direitos humanos e acontecimentos que perturbam gravemente a ordem pública atingiu mais de 100 milhões pela primeira vez registrada. Isso significa que 1 em cada 78 pessoas na Terra foi forçada a fugir, um marco dramático no percurso da história humana (ONU, 2022a).

²⁹ A presente pesquisa utiliza dados, informações e estatísticas coletados nos sítios eletrônicos oficiais de organismos internacionais, nacionais (governamentais) e não governamentais. Para a análise, é preciso que se considere, todavia, que dados dessa natureza podem apresentar lacunas, subnotificação, anonimização e incompatibilidade com o real cenário *do refúgio* e dos deslocamentos forçados, uma vez que sua composição depende do tipo de documentação emitida por cada país, da disponibilidade e do acesso a dados, da maneira como, em cada localidade, as informações são auferidas, do interesse e metodologia que as organizações empregam para a coleta e tratamento de informações, entre outras variáveis.

eficazes para os nacionais. Em consequência dessa espécie de anomia jurídico-moral, muitas dessas pessoas acabam vivendo, por longos tempos, em campos de refugiados³⁰, sem possuir condição nem de acolhimento e nem de retorno, verdadeiros espectros da invisibilidade de sua situação de degredo. Não possuem, não reivindicam, não titulam e, acima de tudo, *não são*.

Na diáspora das mulheres, o fustigado caminho em busca de refúgio, resguardo e preservação posta-se ainda mais gravoso e violento. Conforme o Alto Comissariado das Nações Unidas sobre Refugiados (ONU, 2022b), as mulheres e meninas representam quase metade da população em processo de deslocamento no globo, embora essa proporção receba variações dependendo das localidades e regiões. Em países como a Bósnia, Sudão do Sul e República Democrática do Congo, por exemplo, mulheres e meninas representam a maioria da população em mobilidade forçada (VOLLAZ; *et al*). O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (2018) afirma que praticamente todas as mulheres que se deslocam de países que passam por guerra e conflitos armados são afetadas drástica e perenemente, sobretudo *por sua condição de gênero*.

São mulheres de todas as idades, crianças, jovens, adultas e idosas, grávidas, chefes de família, mulheres com deficiência, mulheres transgêneros etc. (...).

Dinâmicas de gênero, que, em *tempos de paz*, alimentam desigualdades e violências contra mulheres em todo o mundo, são drasticamente intensificadas em situações de conflito, de guerra e de deslocamento cogente. Em 2020, cerca de 2.776.792,00 (dois milhões, setecentos e setenta e seis mil, setecentos e noventa e dois) de crianças meninas, com idade entre 0 e 11 anos, encontravam-se em condição de refúgio (ONU, 2022c). Com 12 a 17 anos foram identificadas 1.129.540,00 (um milhão, cento e vinte e nove mil e quinhentos e quarenta) meninas refugiadas. O quantitativo de mulheres refugiadas com 18 a 59 anos em 2020 era é de 3.786.418,00 (três milhões, setecentos e oitenta e seis mil, quatrocentos e dezoito). E com mais de sessenta anos, o

³⁰ Os campos de refugiados são considerados arranjos anômalos, conforme própria definição do ACNUR, e devem ter caráter transitório. Geralmente, ficam situados em territórios de estados de acolhida, em um país que faz fronteira com a nação onde está ocorrendo o conflito ou mesmo na fronteira do conflito. São lugares administrados por um vasto conjunto de atores, por entidades de ajuda humanitária, pela própria ação dos refugiados e por diversas autoridades. De modo técnico, embora seja prioritariamente responsabilidade estatal os atos principais de administração desses campos, o que se nota hoje é que há, cada vez mais, uma redução da ajuda dos países em que esses campos se formam, enquanto o ACNUR, por exemplo, e outros atores, assumem as maiores responsabilidades em torno da administração e da alocação de recursos, isso porque muitos países são relutantes em direcionar verbas para um projeto que contempla pessoas que não são nacionais.

ACNUR (2022c) registrou em torno de 307.986 (trezentos e sete mil, novecentos e oitenta e seis) mulheres refugiadas.

Já em 2021, foram registradas 3.068.765,00 (três milhões, sessenta e oito mil, setecentos e sessenta e cinco) de meninas refugiadas com 0 a 11 anos, o que perfaz um aumento de 10,51% em relação ao ano anterior. Cerca de 1.203.755,00 (um milhão, duzentos e três mil, setecentos e cinquenta e cinco), de 12 a 17 anos, estavam em condição de refúgio, um total de 6,57% a mais que em 2020. Mulheres refugiadas com 18 a 59 compunham um total de 4.125.556,00 (quatro milhões, cento e vinte e cinco mil, quinhentos e cinquenta e seis) em 2021, demonstrando um aumento de 8,95% em relação a 2020. Por fim, foram registradas 326.785 (trezentos e vinte e seis mil, setecentos e oitenta e cinco) mulheres refugiadas com mais de 60 anos em 2021, 6,1% a mais do que no ano anterior (ONU, 2022c).

O gráfico a seguir perfila o quantitativo percentual de mulheres refugiadas no mundo entre os anos de 2021 e 2022:

Gráfico 2. Dados e estatísticas sobre o quantitativo de mulheres e meninas refugiadas no mundo nos anos de 2020 e 2021. Elaboração da autora. Fonte: ACNUR, 2022c.

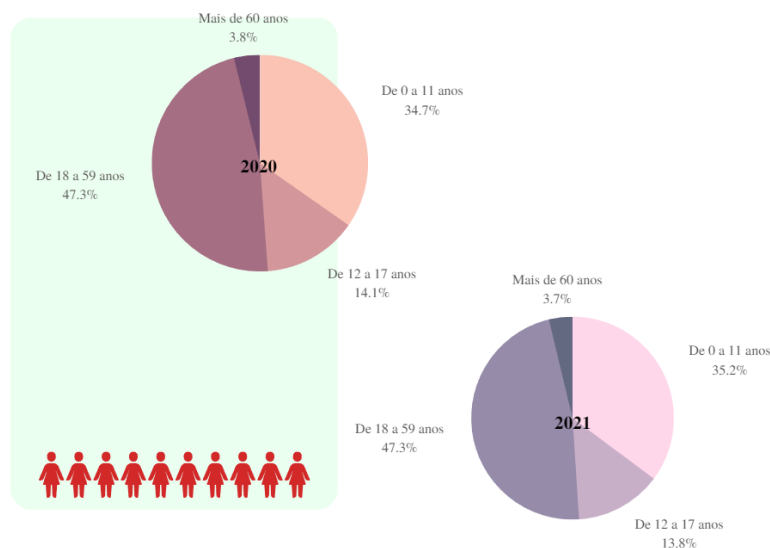


Gráfico 2. Dados e estatísticas sobre o quantitativo de mulheres e meninas refugiadas no mundo nos anos de 2020 e 2021. Elaboração da autora. Fonte: ACNUR, 2022c.

Na famosa definição de Cícero (2008), a *guerra* é uma “contestação pela força” que conjuga e reverbera, invariavelmente, conceitos como o de violência, conflito,

política e poder [...]. Em *Sobre a violência*, Arendt (2022, p. 23) recorda que, logo após a 2ª Guerra Mundial, a *paz* assinada em tratados iria se revelar precária e frágil para o mundo. Adveio, então, a guerra fria e com ela o estabelecimento de uma complexa tecnologia de guerra e de trabalho industrial-militar que não parou de ser alimentada e ampliada. É o mesmo que nos diz Virginia Woolf (2017) em *Mrs Dalloway*, romance publicado em 1925 e que narra um dia da vida da personagem Clarissa Dalloway na Inglaterra logo após primeira guerra mundial: o personagem Peter Walsh, recém-chegado do exterior, observa um grupo de soldados que marcham pela cidade e pensa que o país não está mais em conflito, que a guerra findou... São *tempos de paz*. Mesmo assim, todavia, era necessário e importante um exército em treinamento constante, preparado para o conflito e para a guerra.

Ainda hoje não é possível dizer que a *paz* floresceu no mundo. Pelo contrário. O *conflito* não é mais tido como uma circunstância excepcional e continua presente no cotidiano da vida no planeta e nas relações entre os Estados. Não pode ser considerado, igualmente, uma questão isolada. Ao revés, *conflitos*, sejam eles internacionais ou internos (intraestatais)³¹, provocam sismos em todo o globo e precipitam crises humanitárias, fatores de turbulência e mudanças destrutivas na organização da vida que envolvem a imobilização do *desenvolvimento humano*, o esgarçamento de estruturas políticas, sociais e econômicas, a deterioração e devastação *dos direitos humanos*, além de dificultar o acesso humano a recursos de subsistência e provocar a perda de vidas e a *banalização da vida* e das relações humanas [...].

Em *As mulheres devem chorar... ou se unir contra a guerra*, Virginia Woolf (2019, p. 72), respondendo qual seria a melhor maneira de evitar a guerra, aduz que “guerrear tem sido, desde sempre, hábito de homem, não da mulher” (*ibid.* p. 73) e adiciona ao vocabulário dos conflitos, o militarismo, o patriarcado e a opressão feminina. Em sua rejeição à guerra, a escritora evidencia, no ensaio, a relação entre a violência explícita dos conflitos entre os Estados em guerra e a violência adstrita, contígua... quase imperceptível presente no cotidiano aprisionado na vida privada. Decerto, embora haja uma divisão dicotômica de efeitos, conforme se raciocina em se

³¹ Conflitos internacionais envolvem guerras entre Estados ou a invasão de um Estado por outro. A natureza desse conflito pressupõe um alto nível de envolvimento entre os Estados, a declaração formal do conflito e organização de exércitos e maquinário de guerra. Os conflitos internos ou intraestatais, por sua via, são aqueles que surgem no seio de um Estado, fomentado por tensões internas do país.

tratando de *homem ou mulher*, a realidade nos descortina que ambas atingem de modo ainda mais incisivo *as mulheres*.

Mulheres e meninas em situação de conflito ou deslocamento forçado apresentam maior vulnerabilidade sociopolítica em relação a meninos e homens, resultando na probabilidade de diminuição de seu *status* social ou *agência*, além de exposição a níveis mais altos de marginalização social, acesso a recursos e de violação-abuso de seus direitos humanos. Nesse sentido, a vulnerabilidade recebe a qualificação “*sociopolítica*” para afastar qualquer processo epistêmico ou moral de *naturalização* da vulnerabilidade. O que torna mulheres e meninas refugiadas mais vulneráveis é a estrutura e o contexto social em que estão inseridas, além de práticas discriminatórias e desiguais, de instituições, leis e diretrizes que são originadas e destinadas para acolher o *gênero ou sujeito masculino* apenas, e, desse modo, estão propensas a reproduzir estruturas de opressão e de desigualdade.

Ao olhar para a questão econômica, por exemplo, em um cenário de conflito e de mobilidade forçada, notar-se-á que o acesso à gestão e ao controle de recursos – bastante comprometido e limitado nesses cenários – é diferenciado entre homens e mulheres em razão das formas de desigualdade determinadas pelo tecido social. Igualmente, o impacto provocado na estabilidade econômica, no empobrecimento paulatino e nas formas de subsistência, manutenção e deslocamento também reverbera de maneira desequilibrada entre os gêneros. De acordo com Klugman *et al* (2022, p. 16):

Da análise da interseção de gênero, deslocamento forçados, mulheres refugiadas e pobreza multidimensional na Etiópia, Nigéria, Somália, Sudão do Sul e Sudão[...], dentro dos domicílios, percebeu-se que o fator gênero emerge como um importante preditor de privação crônica. Entre os multidimensionalmente pobres, as crianças meninas enfrentam maiores barreiras, por exemplo, à equidade educacional e o acesso à saúde. Embora restrições sejam algo referentes ao contexto de conflito e deslocamento forçado, as mulheres refugiadas enfrentam desvantagens de acesso a oportunidades econômicas em relação aos homens deslocados, às mulheres nacionais [no país de acolhimento] e aos homens nacionais, destacando níveis de desigualdade de gênero. Isso ocorre apesar do fato de que os refugiados, por proteção internacional, devem ter os mesmos direitos econômicos que os nacionais na nação de acolhimento³².

Veja-se, pois, que no contexto das diásporas forçadas femininas, todo o trajeto de deslocamento – desde o primeiro instante em que se deixa o país de origem, passando pela longa e tortuosa travessia em busca de refúgio, até a instalação em outro sítio

³² Tradução da autora.

nacional – desdobra-se em perenes violações aos preceitos da dignidade humana e, por extensão, aos seus Direitos Humanos. Deveras, a realidade das mulheres refugiadas, não raro, está firmemente entrelaçada à vida em comunidade, à família e ao seu país de origem. O conflito e o deslocamento afetam dimensões da vida das mulheres refugiadas tanto como indivíduos (esfera individual e esfera da autonomia) quanto como membros de um núcleo familiar (esfera privada), e como pertencentes a uma comunidade, país e localidade (esfera da identidade e esfera pública), por exemplo. De acordo com Deramo (2009, pp. 1-2):

Antes de sua trajetória de fuga e busca por refúgio, os refugiados eram pessoas – homens e mulheres – com identidades distintas moldadas por sua experiência particular de lar. Eles eram membros de famílias e grupos sociais, contribuintes para suas comunidades, cidadãos de uma *polis*, praticantes de sistemas de crenças religiosas ou políticas definidas. Eles estavam situados em localizações físicas e realidades concretas e materiais das quais eles derivaram relações de significado e de sustento. Essas associações definiram quem eles eram, como indivíduos e como membros de uma coletividade, situando-os, assim, dentro de uma visão de mundo. Dentro desses coletivos existia outro sistema de relações privadas, principalmente, as relações de homens e mulheres, cada um dos quais suas próprias experiências de gênero que constituem e são constituídas por onde estão situados local e historicamente³³.

Em zonas de conflito armado, a mobilidade e a migração colocam-se como fatores prementes para a sobrevivência. A fuga e o deslocamento são mais inseguros para mulheres, uma vez que são mais vulneráveis a formas de violação e violência específicas de gênero. Falhas nos serviços de saúde e assistência médica também afetam mais as mulheres nesses processos, assim como a desassistência em serviços de saúde específicos às necessidades de saúde feminina, como serviços de saúde sexual e reprodutiva³⁴. Ainda, mulheres em condição de refúgio são particularmente expostas à violência sexual – violação diretamente relacionada ao gênero – durante todo o curso da diáspora. A violência de natureza sexual contra mulheres em condição de refúgio tem sido largamente registrada, inclusive como estratégia deliberada de guerra.

Além disso, muitas mulheres em condição de refúgio se sentem vinculadas à necessidade de cuidar de crianças, de pessoas enfermas e de idosos durante o conflito e o deslocamento [...], o que pode ser explicado pela estruturação de papéis e identidades de gênero que, social e culturalmente, alocou na figura feminina a função de cuidado, sobretudo da família, o que pode, também, influenciar na sua mobilidade nesses

³³ Tradução da autora.

³⁴ A Organização Mundial de Saúde estima que complicações decorrentes de abortos inseguros correspondem de 15% a 50% das causas de morte materna entre mulheres refugiadas (ONU, 1998).

cenários³⁵. Desta forma, Deramo (*ibid.* p. 7) afirma que as mulheres refugiadas “continuam cumprindo papéis sociais e culturais essenciais para o cuidado de seus filhos, idosos e enfermos”.

Nesses cenários, “...elas coletam lenha, apesar do perigo de sofrer alguma violência. Elas preparam a refeição de todos, apesar dos recursos escassos. Elas intervêm na vida de jovens refugiados e refugiadas, oferecendo-lhes proteção temporária dentro de seu círculo familiar, além comida e cuidados médicos”³⁶ (*ibid.*). Como se vê, essas mulheres *persistem* na edificação e preservação da comunidade e na manutenção da vida... a despeito dos sofrimentos que lhes são infligidos e dos obstáculos que lhes são impostos. É o mesmo traço da *força e resistência* presente entre as personagens mulheres em diáspora na obra *Doramar ou a odisseia: Histórias* (2021), seja na mulher senegalesa que, no Contêiner de um cargueiro, vem para a Bahia com um filho na barriga; seja na personagem de Nadifa Mohamed, (2021, p. 256), *Chaja*, que, na travessia do Atlântico, em um navio, se antepõe ao seu algoz... ambas vivendo no estreito limite entre ter o mundo e precisar (re)construir o mundo.

Ainda assim, vozes e esforços das mulheres refugiadas são, geralmente, remetidos à função passiva dos discursos oficiais e formais, enquanto as narrativas masculinas, de modo direto ou indireto, são colocadas como parâmetro para as mais diversas análises institucionais e jurídicas. No livro “*Não nascida uma mulher refugiada*”, Moussa *et al* (2008) afirma que mulheres, nos deslocamentos forçados, podem passar por uma perda de identidade ou minoração da sua *agência*, processo denominado pela autora de “*de-selving*” que, em tradução livre, pode significar “*des-eu*” ou “*des-ser*”, e ocorre dentro de relações sociais opressivas e de desigualdade de gênero a que as mulheres estão expostas nos deslocamentos forçados.

Assim, “levadas à *passibilidade*, [essas mulheres] têm seu senso de identidade, sua agência e sua saúde mental” comprometidas (DERAMO, 2009, p. 09). Esse processo é paulatino e envolve todas as mudanças provocadas pela necessidade de deslocamento, pela “perda dos recursos econômicos e familiares, pela ocultação e inviabilização da narrativa individual e redução do envolvimento significativo em

³⁵ Em relatórios do ACNUR é comum, por exemplo, variáveis de dados que contabilizam o quantitativo de *mulheres refugiadas desacompanhadas ou crianças refugiadas desacompanhadas*. Essa mesma variável não é elaborada tendo por base o levantamento quantitativo de homens refugiados que se deslocam sozinhos.

³⁶ Tradução da autora.

decisões sobre suas vidas” (*ibid.*). Naila Kabeer (2002, p. 438) explica a perda de *agência* como a perda individual da *capacidade* de fazer escolhas estratégicas sobre a vida. A autora define o conceito de agência como sendo a “*capacidade* de definir objetivos e agir de acordo com eles”³⁷, desse modo, mais do que o ato de agir, a *agência* conjuga *capacidade, condição e poder*. Representa:

O significado, a motivação e o propósito que os indivíduos trazem para sua atividade, seu senso de agência. Embora a agência tenda a ser operacionalizada como “tomada de decisão” na literatura de ciências sociais, ela pode assumir várias outras formas. A agência pode ter significados positivos e negativos em relação ao *poder*. No sentido positivo do “poder de”, se refere à capacidade das pessoas de fazerem suas próprias escolhas de vida e de perseguirem seus próprios objetivos, mesmo diante da oposição de outros. A agência também pode ser exercida no sentido mais negativo de “poder sobre”, em outras palavras, a capacidade de um ator ou categoria de atores sociais de se sobrepor à agência de outros, por exemplo³⁸.

Conforme afirma Kabeer (*ibid.* p. 137) a *capacidade* pode ser mensurada através de três componentes ou dimensões que se interrelacionam: 1) *recursos* (em que se incluem os recursos materiais, humanos e sociais e os níveis de acesso a esses recursos pelos indivíduos); 2) *agência* (definida, como alhures alocado, pelos graus de *poder* de escolha); e 3) *realizações* (que consiste na observação de resultados de bem-estar social, tendo por base, aqui, a fruição dos direitos de jaez fundamental).

A análise de tais indicadores pode oferecer uma mensuração, ainda segundo a proposição de Kabeer (*ibid.* p. 436), de graus de *empoderamento* das mulheres, em especial, das mulheres refugiadas. Importante considerar que o conceito de empoderamento está umbilicalmente ligado à condição de *desempoderamento* de determinados grupos e indivíduos, ou seja, a processos sociais, políticos, culturais, históricos... que negam a plena *capacidade* a determinados grupos sociais. Dessarte, de acordo com a autora, o *empoderamento* implica um processo de mudança, de reversão do *desempoderamento*, o que pode se ocorrer através da ação política.

Deveras, nas palavras de Grada Kilomba (2019, p. 12), o *empoderamento* está no cerne do processo de “*tornar-se um sujeito*” para grupos minoritários³⁹. A palavra surge

³⁷ Tradução da autora.

³⁸ Tradução da autora.

³⁹ Minorias sociais ou grupos minoritários são grupos sociais que, a despeito de, muitas vezes, numericamente maiores que outros grupos, sofrem com relações de poder socialmente desequilibradas de opressão e dominação. Grupos minoritários são socialmente construídos e podem ser definidos por uma variedade de elementos constitutivos, como raça, gênero, etnia, estatuto de cidadania, religião, orientação sexual, deficiência, refugiados, etc. Esses grupos podem sofrer desvantagens sociais, econômicas e políticas em razão de sua condição, como discriminação e acesso desigual a direitos, oportunidades e recursos.

da junção “*dar poder*”. O termo *poder*, por sua vez, possui significado polissêmico. Na conceituação de Hannah Arendt (2021, p. 55), *poder* está intimamente ligado à *política* e à vida em sociedade-comunidade. Para a autora, o *poder* constitui um fenômeno relacional e dinâmico que aflora nas relações entre os indivíduos e grupos sociais. Em outras palavras, o *poder está nos indivíduos*. Em *Sobre a violência*, Arendt distingue *poder* de *vigor*, *força*, *autoridade* e *violência*. Enquanto a violência e a força, por exemplo, surgem como elementos de dominação e opressão, o conceito de *poder*, para a filósofa, emerge como atividade coletiva e de natureza social. Assim:

O poder corresponde à habilidade humana não apenas para agir, mas também para agir em concerto. O poder nunca é propriedade de um indivíduo; pertence a um grupo e permanece em existência apenas enquanto o grupo se conserva unido. Quando dizemos que alguém está “no poder”, na realidade nos referimos ao fato de que ele foi empossado por um certo número de pessoas para agir em seu nome.

O conceito de *poder*, para Michael Foucault (2010, p. 26), dissona dessa visão ao defini-lo como algo difuso, que circula entre vários caminhos e níveis da sociedade e possui um caráter não apenas negativo ou repressivo, mas também capaz de gerar conhecimentos e subjetividades. Diz o filósofo que o poder não deve ser analisado “como um fenômeno de dominação maciço e homogêneo... [mas] como uma coisa que circula, ou melhor, como uma coisa que só funciona em cadeia”, assim “o poder *funciona*. O poder se exerce em rede e, nessa rede, não só os indivíduos circulam, mas estão sempre em posição de ser submetidos a esse poder e também de exercê-lo... Em outras palavras, o poder transita *pelos* indivíduos” (*ibid.*). Não está localizado *nos* indivíduos ou instituições, mas na mecânica social e opera através de uma série de práticas sociais e institucionais.

Nesse sentido, as relações de poder permanecem em um estado de fluidez e possuem formas dominantes no fluxo dessas relações sociais – que podem ser, igualmente, contestadas pela ação e resistência coletivas. Existe, segundo Foucault (*ibid.* p. 213) imaginou, uma *microfísica* do poder *circulando* por toda a envergadura e conformação social. O indivíduo “é um *efeito* do poder e é, ao mesmo tempo, na mesma medida em que é um efeito seu, seu intermediário: o poder transita pelo indivíduo que ele constituiu”. Não se descarta, nessa análise, formas complexas pelas quais o poder *se constitui* e atravessa denominadores sociais, como gênero, raça, classe, etnia... moldando subjetividades e experiências de indivíduos e grupos.

Na obra *Quadros de guerra: quando a vida é possível de luto*, Butler (2015) afirma que as representações e formas de guerra e de violência, não raro, reforçam estruturas de poder hegemônicas e servem para manter formas de desigualdade social e perpetuar normas de gênero. Na concepção da autora, essas construções normativas em torno categoria “gênero” sedimentam que “tipo de vida será digna de ser vivida, que vida será digna de ser preservada e que vida será digna de ser lamentada”, mesmo na guerra, na violência, nas violações, e em suas roupagens representativas. Assim, “essas formas de encarar a vida permeiam e justificam implicitamente as guerras contemporâneas”, visto que “...as vidas estão divididas entre aquelas que representam determinados tipos de Estado e aquelas que representam ameaças à democracia liberal centrada no Estado”, de modo que a guerra e as relações de poder que permeiam suas formulações e deliberações podem “ser travadas de forma legítima em nome de algumas vidas, ao mesmo tempo que se pode defender de forma legítima a destruição de outras vidas” (2015, p. 85). Veja-se

...as normas de gênero mediante as quais compreendo a mim mesma e a minha capacidade de sobrevivência não são estipuladas unicamente por mim. Já estou nas mãos do outro quando tento avaliar quem sou. Já estou me opondo a um mundo que nunca escolhi quando exerço minha agência. Infere-se daí, então, que certos tipos de corpo parecerão mais precariamente que outros, dependendo de que versões do corpo, ou da morfologia em geral, apoiam ou endossam a ideia da vida humana digna de proteção, amparo, subsistência e luto (*ibid.*).

De mais a mais, Berth (2020, p. 21), afirma que “quando assumimos que estamos *dando poder*, em verdade estamos falando na condução articulada de indivíduos e grupos por diversos estágios de autoafirmação, autovalorização, autorreconhecimento e autoconhecimento”. Desse modo, o processo de *empoderamento* oferece o conhecimento “de si mesmo e de suas mais variadas habilidades humanas, de sua história e, principalmente, de um entendimento quanto a sua posição social e política e, por sua vez, um estado psicológico perceptivo do que se passa ao seu redor” (*ibid.*), capaz de transformar grupos e indivíduos.

O processo de empoderamento deságua no aumento da *capacidade* humana e da autonomia individual. Igualmente, fortalece vínculos identitários de indivíduos e grupos e lhes proporciona maiores níveis de controle, confiança e tomada de posição e de cisão sobre suas vidas. Conforme Berth (*ibid.*, p. 23) o empoderamento “...não visa retirar poder de um para dar a outro a ponto de inverter os polos de opressão, e sim uma

postura de enfrentamento da opressão para eliminação da situação injusta e equalização de existências em sociedade”. E completa:

Empoderar, dentro das premissas sugeridas, é, antes de tudo, pensar em caminhos de reconstrução das bases sociopolíticas, rompendo concomitantemente com o que está posto, entendendo ser esta a formação de todas as vertentes opressoras que temos visto ao longo da História. Esse entendimento é um dos escudos mais eficientes no combate à banalização e ao esvaziamento de toda a teoria construída e de sua aplicação como instrumento de transformação social (*ibid.*).

O processo de empoderamento, seja em nível individual ou em nível coletivo, pode ser aplicado em diversos contextos (sociais, políticos, econômicos, entre outros), visando a promoção de uma sociedade mais equitativa e justa a partir do desenvolvimento e do aumento de *capacidade*, de *agência* e de *autodeterminação* dos indivíduos e comunidades. A interface do *empoderamento* aplicada às políticas públicas e à ação governamental, por sua vez, pode servir para a formulação de respostas a problemas de natureza sociopolítica mais equitativas, inclusivas, democráticas e justas. Ao mesmo passo em que se é construída uma sociedade preocupada com o desenvolvimento da agência e das *capacidades* de indivíduos e grupos, a vida social, econômica e política é fomentada, representando um respiro fundamental de *Bem-Estar social* para o Estado.

Nesse cenário, o conceito de *empoderamento feminino* – gerado, sobretudo, na década de 1980 dentro dos debates e das reivindicações do movimento feminista –, recebe importante destaque na formulação de caminhos e estratégias de diminuição das desigualdades de gênero, como também para refletir e erradicar opressões que podem se combinar na vida de uma mulher.

No caso das mulheres refugiadas, a noção de *empoderamento* (e, portanto, de aumento da sua capacidade e da sua agência) é especialmente fundamental uma vez que estas enfrentam múltiplas formas de marginalização e de discriminação, devido, por exemplo, a sua condição de gênero e de refugiada. Deveras, o empoderamento auxilia, como alhures alocado, na recuperação do senso de identidade e de agência. Seria a face antagônica do processo descrito por Moussa *et al* (2008) como “*de-selving*”, o “*des-eu*” ou “*des-ser*”, mas, certamente, uma forma de *reconstrução-do-eu* dessas mulheres que começa pelo reconhecimento da sua agência e pelo fornecimento de recursos que possibilitem a experiência ativa enquanto *pessoa* e enquanto *sujeitos de direitos*.

Morales (2007) ensina que as mulheres sempre protagonizaram processos migratórios, todavia, os estudos produzidos em torno das migrações – em que se incluem as mobilidades involuntárias – quase sempre ignoraram a figura do feminino em condição ativa, resguardando-lhe papel secundário. Assevera a autora que “as mulheres sempre foram tidas como agentes passivos nos processos migratórios, e não enquanto atores sociais. Isto é consequência do estereótipo criado em torno delas como sendo dependentes com ênfase em seu papel de esposa e mãe” (2007, p. 24).

A despeito dessa invisibilização epistêmica, como foi demonstrado, vivencia-se o aumento considerável de diásporas com predominância feminina, fenômeno que se concretiza por fatores diversos. Há, ainda, a necessidade de reanálise teórica do fenômeno migratório, visando abarcar a perspectiva de gênero e o papel ativo das mulheres nesses processos. A esse movimento dá-se o nome de “*feminização das migrações*” abordagem que considera e analisa tanto seus dados quantitativos quanto suas nuances qualitativas do fenômeno.

Em sua vertente numérica, pode-se afirmar que, em números brutos, num curto espaço de cinquenta anos, compreendendo as décadas de 1950 a 2015, o percentual de mulheres em situação de migração elevou-se ao dobro. No entanto, levando-se em consideração o relativo aumento da população, bem como das migrações masculinas, nesse mesmo período, a migração feminina passa de 46,6% em 1950 para 48% em 2015 (DONATO; GABACCIA, 2016). Isto nos encaminha à falsa percepção de que os processos migratórios femininos não obtiveram ênfase durante esse tempo, no qual se encontra abrangido os anos de libertação da mulher de certos preconceitos e papéis sociais, proporcionada pelos movimentos feministas a partir, em especial, dos anos 1960. A análise numérica encontra-se, contudo, enviesada em função da falta da análise mais acurada dos próprios padrões de migrações feitos ao longo do tempo, padrões estes que demonstram que “[...]as mulheres sempre migraram, muitas vezes em números substanciais” (DONATO; GABACCIA, 2016).

Há, portanto, de se estudar e compreender o processo quantitativo em combinação com o qualitativo, envolvendo as causas e consequências desse fluxo migratório, dispostas variavelmente no tempo e nas culturas. Durante a construção do Ocidente, praticada por processos de conquistas hegemônicas, estruturados na dominação colonialista, muitas mulheres (e homens) migraram de maneira coagida,

como escravizados em processos de criação das mais diversas colônias europeias nas Américas (DONATO; GABACCIA, 2016). A situação muda com a abolição da escravidão e ascensão do trabalho de migrantes assalariados, visto durante o Séc. XIX e as duas primeiras dezenas de anos do Séc. XX. Nesse período, de fuga do pesado cotidiano que a Revolução Industrial provocava na Europa, o fluxo migratório familiar era iniciado pelo homem, em busca de trabalho e melhores condições de vida e, a seguir, pela mulher e demais agregados, mostrando-se, portanto, menos equilibrado em números do que a migração do tempo colonial-escravocrata. Há forte predominância da migração masculina neste período, que pode ser circunscrito, de maneiras gerais, pelos anos compreendidos entre 1840 e 1924. Durante esse tempo, as migrações femininas permaneciam entre 20% e 40% da masculina (DONATO; GABACCIA, 2016, *on-line*).

O padrão volta a alterar-se nos anos de 1920, quando o mundo presencia o aumento da regulação normativa dos processos migratórios e, portanto, da barreira à entrada indiscriminada de trabalhadores homens, ocasionando novo equilíbrio de gênero nas migrações. O passar dos anos trouxe, ainda, o maior endurecimento à migração de homens para o trabalho, tornando os fluxos mais centrados na família e na figura feminina, algo intensificado também pela migração para países desenvolvidos em razão de matrimônio, de causas não relacionadas ao trabalho e, finalmente, também em razão de situação de refúgio. Dentre as décadas de 1960 e 2010 as mulheres compunham de 47% a 48% dos migrantes internacionais (DONATO; GABACCIA, 2016).

Esses dados fornecem importantes fundamentos para a compreensão de que a feminilização dos processos migratórios não é algo recente, é um fenômeno que sempre aconteceu e que, em virtude do obscurecimento e da vagueza pela qual fora tratado, tornou-se pouco conhecido e, de certo modo, apagado (DONATO; GABACCIA, 2016), favorecendo ainda mais o peso da discriminação da mulher estrangeira e refugiada. E confere também, ainda que tangencialmente, uma pista para o entendimento qualitativo dessa migração, uma vez que entre a mulher contrabandeada como escravizada do primeiro cenário, a mulher migrante do segundo e a mulher do último cenário (em especial dos anos que se seguem à década de 1960) há marcadas e impossíveis de serem ignoradas diferenças.

Emprestando o raciocínio de Sen (2010, pp. 247-248) podemos e devemos apreender esse processo migratório feminino, em seu fluxo mais atual, como uma

corredeira advinda da mudança na percepção moral e social da mulher, que passa da posição de paciente para a de agente. Ao pensar a mulher como um agente, ou na *condição de agente*, delinea-se sua concepção não apenas como “[...]receptoras passivas de auxílio para melhorar seu bem-estar[...]”, mas “[...]como agentes ativos de mudança: promotoras dinâmicas de transformações sociais que podem alterar a vida das mulheres e dos homens” (*ibid.*, p. 246). Na evolução qualitativa dos dados, então, a mulher deixa de ser receptora passiva para conformar-se num papel transformador e emancipatório, tornam-se líderes das famílias em êxodos ou, abandonadas pelos companheiros, em senhoras de seu destino na longa e tortuosa jornada de degredo forçado que é a marca do refúgio.

1.3.2. A república democrática do congo (RDC) e a *resistência* da mulher congoleza em busca de refúgio: narrativas e caminhos para o brasil

Em “O pomar das almas perdidas”, obra literária de Nadifa Mohamed, a personagem Deko, uma menina refugiada de nove anos, nascida e criada em um campo de refugiados, descreve o lugar em que cresceu como um recanto composto de “refugiados que andam sem rumo e que são invisíveis” (2021 p. 23). Suas palavras, ferozes e impactantes, revelam à luz do relato literário um panorama bem realístico e, infelizmente, ainda muito presente nos povos forçados à migração, que desafia normas internas e externas, determinando os estudiosos a buscar outras compreensões e novas possibilidades que tragam algum efeito prático, real, em prol da promoção da dignidade dessas pessoas.

No deslocamento das mulheres, o tortuoso caminho em busca de refúgio e sobrevivência posta-se ainda mais gravoso e violento, e de difícil solução jurídico-institucional. É compreensível a questão emersa em “O pomar das almas perdidas”, em que três personagens femininas são colocadas no centro da ficção, quando se é feita a pergunta: “[...]que distâncias essas mulheres percorrem?” (*ibid.* p. 166) no contexto dos deslocamentos forçados, na busca resiliente por refúgio, na vida em campos de refugiados...

Com certeza, distâncias maiores, mais violentamente desvantajosas, submetidas que são a perenes privações materiais e de direitos *em razão*, sobretudo, *do seu gênero*. Há, por exemplo, violações específicas de direitos humanos em situações de guerra e conflito armado baseadas em gênero; há também a privação de direitos básicos – em

saúde, educação, renda e emprego – que é agravada pela condição de *gênero*. Além disso, não raro, a discussão dos “direitos humanos” das mulheres refugiadas encontra-se subsumida pelo discurso universal (articulado para o *sujeito masculino*) dos direitos humanos, no qual o “universal”, antes de trazer real igualdade e equidade, traz, marcadamente, mais desigualdade e discriminação.

Nesse cenário, nos conflitos na região da República Democrática do Congo (RDC) são elas, as mulheres, juntamente com as crianças, as partes mais vulneráveis. Imersas em uma sociedade dividida pela pobreza, instabilidade política, rivalidade entre comunidades, milícias e forças armadas, gradativa escassez de alimentos e água, que desfia, incontornavelmente, a indelével marca histórica do colonialismo, as mulheres congolesas suportam ainda o gravame, em suas narrativas de existência, da forte presença de violência estrutural contra as mulheres.

Entrementes, mulheres e meninas refugiadas da República Democrática do Congo portam e carregam, na diáspora involuntária, forças e resistências específicas, como também, enfrentam dificuldades e desafios muito próprios e particulares em suas experiências de refúgio, reposicionamento e inclusão cidadã.

A República Democrática do Congo tem sua pátria localizada na África Central. Seus limites são, a oeste, desenhados pela costa Atlântica, onde encontra, também, as terras contíguas do Congo. Com um grande número de rios perenes, é banhada pela bacia hidrográfica do Congo e recebe águas dos dois maiores rios da África, o Nilo e o Zaire. A leste, seus vizinhos são Uganda, Ruanda, Burundi e Tanzânia. A sul, a nação da África Subsaariana costura fronteira com Angola e Zâmbia. A norte, por fim, é cortada pelas savanas e florestas da República Centro-Africana e do Sudão do Sul. O país, de clima equatorial e tropical, possui uma das maiores biodiversidades do planeta e sua vegetação, “com florestas densas e úmidas” (AJAYU, 2010, p. 352), abriga farta riqueza biológica e mineral, em fauna e flora, entre montanhas, maciços, vales, montes, lagos pontilhados e vulcões.

Em razão da localização estratégica e da rica disponibilidade de recursos naturais, a República Democrática do Congo tem sido, desde o início da sua história, objeto de disputas e alvo de interesses geopolíticos em nível local, regional e internacional, o que deu vazão ao surgimento e renovação de conflitos e guerras ao longo do tempo (MAZRUI e WONDJI, 2010, p. 293). Como sabido, o continente

africano, berço da humanidade, possui vasta e rica história cultural, artística, política, filosófica... que perpassa, também, a ferida aberta do colonialismo, do tráfico de escravizados e da exploração – cujos vestígios e dores ainda se fazem presentes, sempre prontos para irromper.

Potências ocidentais descobriram as riquezas do continente africano e, ávidas para obtê-las e explorá-las, implementaram instrumentos e mecanismos de domínio e conceberam a imagem eurocêntrica de um povo, na África, que necessitava de salvação e de civilização. O europeu, assim, revestindo-se dessa *função civilizatória*, “instala-se no vilarejo, com sua crença e suas leis e com as armas para impô-las” (CHINUA, 2019, p.13), com a “sua religião, comércio, tribunal e governo” (*ibid.* p. 197) e os recursos para implementá-los.

A narrativa que coteja “selvagens e salvadores”, desse modo, foi fundamental para o *colonizador*. Não deixou, todavia, conforme ensina Mutua (2002, p. 11), de infiltrar-se nos cômodos e meandros da história e da prática dos Direitos Humanos. O professor queniano afirma que há uma *metáfora tridimensional* no percurso e no discurso dos Direitos Humanos, formulada a partir da existência de um *subtexto* presente nessa narrativa e que opõe, de um lado, a figura dos *selvagens* e, de outro vértice, a representação das *vítimas* e dos *salvadores*. A dialética *selvagens-vítimas-salvadores* constitui as três faces da metáfora dos direitos humanos, cada dimensão formando uma metáfora em si e um significado ainda em diálogo com o nosso tempo.

Os principais autores “do discurso dos direitos humanos, incluindo as Nações Unidas, Estados Ocidentais, organizações não governamentais internacionais (ONGIs) e acadêmicos ocidentais[...], construíram esse prisma tridimensional” (MUTUA, 2008, p. 11) do *corpus* dos Direitos Humanos, que, por sua vez, produz uma hermenêutica unidirecional e previsível, em que, impreterivelmente, haverá a alocação de papéis entre aqueles que representam “o bem” e aqueles que simbolizam “o mal” nos mais diversos níveis de produção e prática dos direitos humanos⁴⁰. Assim, a linguagem dos direitos

⁴⁰ No que se refere ao processo de reivindicação de direitos em favor das mulheres, Mutua (2008, p. 24) exemplifica, no que, não raro, o Norte Global é representado como berço do movimento feminista e o Sul Global como imerso em tradições e práticas culturais que são prejudiciais às mulheres. Tal traçado pode ser verificado em relatórios e normas internacionais sobre direitos das mulheres. Por ilustração, menciona que “em seus primeiros relatórios, Radhika Coomaraswamy, relatora especial da ONU sobre violência contra as mulheres, confirmou essa impressão ao observar que ‘certas práticas costumeiras e alguns aspectos da tradição costumam ser a causa da violência contra as mulheres’. Ela observou que, ‘além da

humanos, não raro, extrai do Sul Global a imagem predominante do *selvagem* – primeira dimensão da metáfora – representado pela ideia de *barbárie* e pela *desumanização*⁴¹. Hogemann (2017, pp. 20-21) tece explicação sobre o segundo e terceiro prismas, afirmando que:

...apresenta o perfil da vítima, tal como a essência e a ideia de vitimização. A vítima é um ser humano cuja dignidade e valor foram transgredidos pelo violador. A figura da vítima é de um impotente, desamparado, inocente, cujos atributos naturais foram negados pelas ações primitivas e ofensivas do estado ou pela fundação cultural do estado. [...]A terceira dimensão do prisma...é representada pelo salvador ou redentor, o “anjo bom” que protege, vindica, civiliza, retém e salvaguarda.

Santos (2021, p. 231), trabalhando o conceito de colonialismo e das “descobertas imperiais”, sublinha que o “ato da *descoberta* é uma relação de poder e de saber”, de modo que “é descobridor quem tem mais poder e mais saber e, com isso, a capacidade para declarar o outro como descoberto”. No milênio das *descobertas imperiais* “o ‘Outro’ do Ocidente, o descoberto, assumiu três formas principais: o oriente, o selvagem e a natureza” (*ibid.*). Nessa análise, *o subjugado, o Outro, o selvagem* que foi descoberto pelo “salvador”, é concebido, também, a partir de uma premissa de inferioridade. Essa inferioridade justifica a transformação do Outro em alvo “de violência física e epistêmica” desde o primeiro momento em que se dá o encontro e não se limita a se assentar nessa inferioridade, mas, antes e sobretudo, em legitimá-la e aprofundá-la (*ibid.*, p. 232). Dessa forma,

A produção da inferioridade é, assim, crucial para sustentar a noção de descoberta imperial [e a lógica colonial]. Para isso, é necessário recorrer a múltiplas estratégias de inferiorização. [...] Entre tais estratégias podemos mencionar a guerra, a escravatura, o genocídio, o racismo, a desqualificação, a transformação do outro em objeto ou recurso natural e uma vasta sucessão de mecanismos de imposição econômica [...], de imposição política [...] e de imposição cultural [...]. (SANTOS, 2021, p. 232).

Nesse fecho, o selvagem é “o lugar da inferioridade...é a diferença incapaz de se constituir em alteridade. Não é [sequer] o outro, porque não é plenamente humano” (SANTOS, 2021, p. 236), de modo que a “sua diferença é a medida da sua inferioridade...e longe de constituir uma ameaça civilizacional, é tão somente a ameaça do irracional”. O seu valor, nessa acepção, é mensurado pelo valor da sua utilidade, “só

mutilação genital feminina, toda uma série de práticas viola a dignidade feminina’ [...]”. Todas as práticas citadas pela relatora são encontradas em culturas não ocidentais, de modo a estigmatizar culturas não ocidentais (*ibid.*).

⁴¹ Mutua (2008) questiona a ideia de universalidade do projeto de direitos humanos e afirma que, na histórica moderna, a definição do conceito universal *do sujeito* dos direitos humanos foi construída socialmente, e, portanto, passou/passa pela interferência de interesses e propósitos sociopolíticos e relações de poder.

vale a pena confrontá-lo na medida em que ele é um recurso ou via de acesso a um recurso” (*ibid.* p. 237).

Nos relatos de viagem dos cientistas europeus no séc. XIX, por exemplo, é possível perceber a visão da “descoberta” sob a ótica “do descobridor”. A título de ilustração, no começo daquele século, entre 1817 e 1820, dois jovens cientistas alemães desembarcaram no Brasil, Johann Baptiste e Carl Friedrich Philipp, incumbidos pelo reino da Baviera de coletar e levar para Munique um acervo de minerais, plantas e animais. Os viajantes percorreram mais de 14.000km Brasil adentro e, em três anos, recolheram uma quantidade enorme de informações, além de minerais e espécimes animais e vegetais, objetos de culturas indígenas e estudos sobre a vida desses povos.

Aos poucos, parte desse acervo sobre o Brasil foi sendo enviado para a Europa e a parte considerada mais preciosa foi levada com os dois cientistas apenas em 1820. Além de pedras preciosas e animais exóticos, quatro crianças indígenas foram levadas para a Europa “como parte da fauna brasileira”⁴². Duas crianças morreram na travessia e as duas crianças que sobreviveram à viagem, uma menina da tribo Miranha (de aproximadamente 12 anos) e um menino da tribo Juri (de aproximadamente 14 anos), foram rebatizados na Alemanha. Ambas, no entanto, morreram no mesmo ano⁴³.

A imagem de quatro crianças indígenas desterradas de sua terra, inauditas pelos relatos escritos e pelas fontes oficiais, destituídas da sua comunidade, da sua família, da sua cultura, *daquilo que são*, repercute uma voz que atoa na noite da memória. Não havendo humanidade ou vestígio de alteridade “*nesse selvagem*”, “o descobridor” atravessa o atlântico, mais uma vez, e leva consigo a glória de objetos a serem expostos a título de curiosidade.

No segundo milênio, a América e África foram “o lugar por excelência desse selvagem” e da implementação de mecanismos de imposição econômica, política e cultural (SANTOS, 2021, p. 238). Os diversos níveis de intervenção, no continente africano, se deram pela via da força e da violência. Instituições consolidadas foram desestruturadas e eliminadas, comunidades foram divididas e dizimadas, tribos e reinos

⁴² Inscrição contida junto às litografias coloridas à mão presentes no álbum 'Viagem ao Brasil', de Johann Baptiste von Spix e Carl Friedrich Philipp von Martius, publicado em Munique, em 1823, e exposta na Coleção Brasileira, no Itaú Cultural, em São Paulo.

⁴³ A escritora pernambucana Micheliny Verunschck, recontou, através da ficção, esse fato histórico. A autora, em *O som do rugido da onça*, oferece voz à menina indígena da tribo Miranha. Esse (re)contar é ato de transgressão do silêncio e do apagamento e epistemicídio daqueles que ficaram à margem da memória oficial, nos oferecendo nos significados e maneiras de compreender a história do Brasil.

foram desestabilizados e separados pelo colonizador sem que os traços da vida desses povos nativos fossem respeitados.

Em *Homo modernus*, Ferreira da Silva (2022) explica que a matriz do colonialismo, além de articular uma lógica de exclusão e inferiorização – que, por sua vez, desemboca em mecanismos de segregação e imposição econômica, política e cultural e nunca em alteridade ética entre as pessoas e povos – é elaborada a partir de uma ideia de *obliteração* do *outro* que irá transpassar as ferramentas do conhecimento e da formulação de uma ideia universal do humano, limitada como categoria ética, jurídica e filosófica, já que não contempla e abraça todos os humanos. Assim, o sujeito *Homem* surge e também os “*outros*”, não abarcados pelo projeto universal, numa afirmação social e histórica que se prefigura a partir da *inferiorização* humana com seus desdobramentos: guerras, expropriação de terras e pessoas, genocídios, imperialismos, racismo, sexismo (...).

Fanon (2022), ao analisar o contexto colonial, destaca a existência de um mundo cindido entre duas zonas: *a zona do ser e zona do não-ser*, a primeira habitada pelos colonos e a segunda pelos colonizados. Essas zonas referem-se às condições sociais, econômicas, políticas e psicológicas que, interrelacionadas, tecem uma trama que envolve, de maneira dista, colonizadores e colonizados. Assim, uma mesma *terra*, para utilizar a metáfora *fanoniana*, possui arranjos diferenciados, “o mundo colonizado é um mundo dividido em dois” (*ibid.*, p. 34). A *zona do ser* oferece a condição plena de existência nessa terra, e a *pessoa* tem completa autonomia, legitimidade e autorização para guiar sua vida, numa concepção de sujeito autônomo, capaz e livre. A cidade do colono:

...é uma cidade de material resistente, toda de pedra e de ferro. É uma cidade iluminada, asfaltada, em que as latas de lixo transbordam sempre de restos desconhecidos, jamais vistos, nem sonhados...A cidade do colonizado, [por outro lado]...a *médina*, a reserva, é um lugar mal-afamado. As pessoas ali nascem em qualquer lugar, de qualquer jeito. As pessoas ali morrem em qualquer lugar, de qualquer jeito (*ibid.* p. 35).

Nessa acepção, a mesma terra da *zona do ser* possui a *zona do não-ser*, e o autor concebe a ideia de uma condição humana diferenciada aos chamados “*condenados da terra*”, criada por processos de subordinação e inferiorização de povos, em que determinados grupos e *pessoas* não vivenciam, de forma plena e ativa, sua capacidade, autonomia, liberdade e, portanto, sua *humanidade*. No pensamento de Fanon (2022), os colonizados são mantidos na esfera do *não-ser*, sendo certo que o olhar decolonial (ou

descolonial) implica construir caminhos e condições éticas para a realização da dignidade humana e, nesse passo, desconstrução das *zonas de não-ser* que ainda se fazem presentes no tempo.

Nesse périplo, no período anterior à dominação europeia no continente africano, o território que corresponde à República Democrática do Congo, era ocupado por incontáveis populações, organizado em Estados, isto é, em sistemas políticos centralizados, ou em unidades políticas menores (MAZRUI e WONDJI, 2010). Essa estrutura sociopolítica foi despedaçada pelo processo de colonização, sobretudo a partir de 1884 e 1885, quando ocorre, no continente africano, a Conferência de Berlim⁴⁴. Convencionou-se chamar de “Partilha da África” esse momento histórico, todavia, Hernandez (2008, p. 49) reconfigura a definição, conceituando esse período como “roedura” do continente africano. Demorou 20 anos para que o continente fosse repartido pelas potências europeias e, segundo Harmon (2002, p. 66), apenas a Etiópia e a Libéria não vergaram ao domínio dos colonizadores, permanecendo como Estados independentes.

Nesse cenário, a região do Congo foi colonizada pela Bélgica de 1885 a 1960. O período sob jugo Belga foi marcado pelo uso indiscriminado e cruel da violência contra os povos colonizados. A região foi uma das primeiras e reconquistar sua independência, em 1960, mas, logo após a retomada do poder, o país imergiu em nova fase tumultuada. Conforme narra Frantz Fanon (2021, p. 268), “apoiar as reivindicações descentralizadoras de diversas províncias [na RDC], alimentá-las, suscitá-las, essa era a política belga antes da independência” em 1960. E conclui refletindo que:

Um Congo unificado tendo à frente um militante anticolonialista constituía um perigo concreto para essa África sulista⁴⁵...que o resto do mundo finge que não vê. Ou melhor, diante da qual o resto do mundo se contenta em chorar... Lumumba, porque era o líder do primeiro país dessa região a conquistar a independência e porque conhecia concretamente o peso do colonialismo, havia assumido o compromisso, em nome de seu povo, de contribuir fisicamente para a morte dessa África.

⁴⁴ A Conferência de Berlim, realizada em 1884, “foi uma assembleia de nações europeias que tinha como objetivo dividir o continente africano para, então, conquistá-lo. Os países que se reuniram em torno desse objetivo evocaram preocupações de cunho humanitário em relação ao continente africano. Nenhum líder africano participou da conferência. Segundo Reader (1997, p. 212), “A conferência, mascarada de reunião de boas intenções, foi um encontro estritamente europeu, no qual os povos africanos não puderam participar nem como observadores. Os europeus saíram da conferência com tudo o que queriam. Os acordos e tratados oriundos da reunião não foram traduzidos para as línguas nativas da África e várias instituições que se relacionavam ao direito de propriedade, estabelecidas nos tratados, não tinham um instituto análogo nas tradições jurídicas dos povos nativos”.

⁴⁵ Fanon (*ibid.*) se refere à possibilidade de a independência na República Democrática do Congo desencadear um processo de reconquista da África sob jugo colonialista.

O movimento de independência foi liderado por *Patrice Lumumba*. Nas primeiras eleições do país no período pós-colonial, Joseph Kasavubu assumiu como presidente e Lumumba como primeiro-ministro. No mesmo ano, uma rebelião comandada por Moïse Tshombe, que recebeu apoio da Bélgica e dos Estados Unidos, derrubou o governo de Lumumba, assassinado no ano seguinte. Em 1965 ocorreu um novo golpe de Estado, comandado por Joseph Mobutu, que alterou o nome do país para *Zaire* e permaneceu no poder como ditador por 32 anos (SCHOUMAKER; FLAHAUX; 2016). A década de 1990 foi mais um período de forte instabilidade no país africano. A insatisfação popular com o regime ditatorial e disputas étnicas desencadearam novos tumultos.

Em 1994, conflitos étnicos na região de Ruanda entre membros das etnias *tutsis* e *hutus*, contribuíram para a eclosão, em 1996, da Primeira Guerra do Congo. As disputas em Ruanda, por volta de 1994, vitimaram mais de 800 mil vidas. O genocídio ruandês provocou o deslocamento forçado de mais de 1,2 milhão de refugiados, que atravessaram a fronteira congoleza em meados de 1994 (*ibid.*). Entre os deslocados estavam numerosos membros rebeldes da etnia *Hutus*, que iniciaram “ataques transfronteiriços, levando o exército ruandês a atacar campos na República Democrática do Congo” e invadir o país (*ibid.*). Era a primeira guerra do Congo.

Em meio a essa instabilidade, Laurent-Désiré Kabila lançou uma campanha armada contra o presidente Mobutu com o apoio de tropas ruandesas e ugandenses na Primeira Guerra do Congo (1996-97), abrindo espaço para que outros insurgentes, de etnias diversas, se levantassem contra o ditador Mobutu, que foi, enfim, deposto. Laurent-Désiré Kabila assumiu o poder como novo ditador e alterou o nome do país, que passou a se chamar República Democrática do Congo.

Em 1998 teve início a Segunda Guerra do Congo ou Guerra Mundial da África. A guerra teve início com rebeliões que tentaram depor Kabila, mobilizou diversos países da região e fez o maior número de vítimas desde a Segunda Guerra Mundial, findando em 2003. Este conflito fomentou o surgimento de novas migrações forçadas de refugiados e de pessoas deslocadas internamente (PDIs) na RDC. O ditador Kabila foi assassinado em 2001 e “seu filho, Joseph Kabila, tornou-se presidente em 2006, nas primeiras eleições livres da República Democrática do Congo” (SCHOUMAKER; FLAHAUX; 2016). O mandato de Joseph Kabila devia findar em 2016, mas,

contrariando a Constituição da RDC, postergou seu encargo até 2018. Em 2019, Félix Antoine Tshisekedi Tshilombo, líder da oposição, foi eleito presidente da República Democrática do Congo.

Apesar do fim da guerra, a República Democrática do Congo ainda enfrenta problemas graves decorrentes do passado de exploração colonial e dos conflitos póstumos ao período pós-colonial. Atualmente o país é assolado por conflitos armados, disputas étnicas e políticas e violência regular de grupos armados, gerando uma crise humanitária perene e novos deslocamentos involuntários. Apesar de apresentar imensa biodiversidade, potencial hidrelétrico e reservas minerais que incluem diamantes, ouro e, sobretudo, cobalto (a RDC apresenta 50% da reserva mundial de cobalto), esse último essencial para a fabricação de aparelhos eletrônicos, a instabilidade sociopolítica não permitiu a recuperação econômica do país, que, em 2022, estava “entre as cinco nações mais pobres do mundo” (BANCO MUNDIAL, 2022).

Deveras, o contexto atual das mulheres na República Democrática do Congo é, geralmente, permeado por significativas e expressivas desigualdades de gênero, discriminação e violência, que têm raízes no passado colonial e pós-colonial da nação africana.

No período pré-colonial, há escassos exemplos de líderes femininas na região da República Democrática do Congo. A maioria dos grupos étnicos, agrupamentos e reinos se organizaram em estruturas patriarcais e as mulheres, comumente, desenvolviam atividades como agricultura e comércio, não ascendendo a posições de poder e autoridade. Muswamba (2006, p. 162) faz interessante afirmação quando indica que, nesse hiato temporal, existiram, na RDC, algumas linhagens matrilineares, em que as crianças podiam ter a descendência, herança e parentesco traçados pela linhagem ou pelo clã da *mãe*.

Todavia, apesar de, nesses sistemas sociais, as mulheres apresentarem maior autonomia e poder de decisão na estrutura familiar e na comunidade, sociedades matrilineares não podem ser confundidas como sociedades matriarcais, em que a mulher possui o controle preponderante. Ou seja, a matrilinearidade interfere na maneira como a descendência e o parentesco serão transmitidos para as crianças, mas não lega maior autoridade e comando à mulher na estrutura social.

Ainda no período prévio ao colonialismo, um importante traço de agência das mulheres consistia na prática da agricultura. De acordo com Muswamba (2006, p. 162), a capacidade de desenvolver o trabalho agrícola permitiu que as mulheres desempenhassem um papel significativo na manutenção da sobrevivência e bem-estar econômico da comunidade. O sistema de cultivo desenvolvido pelas mulheres, que envolvia a produção e a gestão agrícolas, era considerado um modelo econômico importante no sistema socioeconômico e foi responsável pela concessão de alguns direitos para as mulheres, entre os quais o de cultivar a própria terra e usufruir da produção. Além do desenvolvimento de habilidades, conhecimentos e técnicas especializadas, a agricultura praticada pelas mulheres promoveu o aprofundamento de conexões sociais e identitárias dentro das comunidades e ofereceu uma fonte de renda e finança próprias para as mulheres.

No período colonial, a imposição de valores culturais europeus afetou as relações de gênero em toda a África “roída” pelo imperialismo, e, assim, também a região que corresponde à República Democrática do Congo sofreu forte impacto. A ruptura pela força e pela dominação sedimentou os valores do patriarcado nos moldes europeus, em que os homens são colocados em uma posição de controle, poder e dominância, enquanto as mulheres são alocadas em uma posição subalterna e de minoração da sua capacidade.

Na obra *A invenção das mulheres*, Oyèrónké Oyewùmí (2021, p. 185) reflete que “uma semelhança muitas vezes negligenciada é que tanto os colonizadores quanto os colonizados” são presumidos e representados como *homens*. Segundo a filósofa nigeriana, “...embora o argumento de que os colonizadores sejam homens não seja difícil de sustentar, ocorre o inverso com a ideia de que os colonizados sejam uniformemente machos”. Nesse cenário, mesmo as narrativas em torno do *colonizador* e do *colonizado* foram “escritas do ponto de vista masculino – as mulheres são periféricas, quando aparecem” (*ibid.*). O *ethos* colonial, seu aparato e política, surge como “uma visão de mundo que acredita na superioridade absoluta do humano sobre o não humano e o sub-humano, o masculino sobre o feminino... e o moderno ou avançado sobre o tradicional ou o selvagem” (NANDY, 1983).

Dessarte, o colonizador não apenas diferenciava, entre os nativos colonizados, o *masculino* do *feminino*, ele também “agia de acordo com essa distinção” (OYEWÙMÍ,

2021, p. 186). O fazer político no processo colonial era, pois, definido estrategicamente em termos de gênero. Oyewùmí (*ibid.*) ensina que:

As duas categorias racialmente distintas e hierárquicas do colonizador e do nativo devem ser expandidas para quatro, incorporando o fator de gênero...Ambas as categorias são uma consequência da bio-lógica da cultura ocidental. Assim, na situação colonial, havia uma hierarquia de quatro, e não de duas, categorias. Começando no topo, eram: homens (europeus), mulheres (europeias), nativos (homens africanos) e Outras (mulheres africanas). As mulheres nativas ocupavam a categoria residual e não especificada do Outro.

Analisando a experiência de dominação colonial das mulheres africanas com a de tradição autóctone, prévia ao processo de colonização, Oyewùmí (*ibid.* p. 187) atenta para o fato de ter havido “duas formas de opressão que confluíram do referido processo...ambas as manifestações de opressão estão enraizadas nas relações hierárquicas de raça/gênero da situação colonial”. Além disso, “é importante enfatizar a combinação de fatores de raça e gênero, porque as mulheres europeias não ocupavam a mesma posição na ordem colonial que as africanas” (*ibid.*).

Conforme Hugon (2006, p. 34), na República Democrática do Congo, o domínio belga, com a finalidade de estimular *o estado de patriarcado* nos moldes do padrão europeu, levou mulheres europeias, em sua maioria esposas dos colonos, a essa “missão civilizatória”. Entre as funções desempenhadas pelas mulheres europeias nesse contexto pode-se destacar o papel de manutenção dos padrões e arquétipos de vida na Europa, além de exposição de um sentimento de superioridade europeia que ajudava o processo colonial. De maneira geral, essa exposição representava a difusão dos valores europeus e a imposição de novos papéis e hierarquias de raça e gênero, sobretudo para as mulheres africanas.

De acordo com Callaway (1987, p. 5), o Estado colonial era, também, um estado eminentemente – e de diversas formas – patriarcal:

...uma instituição masculina em todos os seus aspectos: sua ideologia “masculina”, sua organização e processos militares, seus rituais de poder e hierarquia, suas fortes fronteiras entre os sexos. Teria sido “impensável” no sistema de crenças da época considerar o papel que as mulheres poderiam desempenhar.

Nessa vereda, as mulheres colonizadas da RDC foram “efetivamente excluídas de todas as estruturas coloniais do Estado” (OYEWÙMÍ, p. 188). Conforme Grada Kilomba (2019), teriam a identidade constituída, nessa situação, como o *Outro do outro*. Como alhures alocado, em um contexto de dominação e exercício do poder por um grupo determinado, os membros minoritários são tidos como *meios* intercambiáveis e

destituídos de humanidade. Suas experiências e identidades são suprimidas – sequer visualizadas. Todavia, mesmo dentro de grupos minoritários, há indivíduos sobrecarregados por graus maiores e específicos de opressão e discriminação, como era o caso das mulheres africanas colonizadas.

A análise interseccional se impõe como ferramenta para demonstrar a posição, por exemplo, da mulher negra nas avenidas do colonialismo. O processo de colonização, na República Democrática do Congo, interferiu nas tradições locais e interferiu na agência das mulheres negras colonizadas, inclusive no papel que elas desempenhavam na agricultura (OYEWÙMÍ, p. 212). O europeu, nesse sentido, retira a propriedade da terra das sociedades africanas e, com isso, as mulheres são particularmente impactadas, já que tinham relação íntima com a agricultura e produção de alimentos. Além disso, o sistema colonial não permitiu a participação das mulheres na vida pública e nos ambientes de educação. Essas restrições históricas reverberaram na perpetuidade de relações desiguais entre os gêneros na RDC.

No período pós-colonial, a violência e a desigualdade de gênero continuaram reverberando na estrutura social e política da República Democrática do Congo. Há, atualmente, acentuada diferenciação entre o *status* social de homens e mulheres na RDC, tanto na esfera pública como na esfera privada. Até 2016, quando um novo Código de Família passou a vigorar na RDC, o homem era, conforme art. 444 da Lei n.º 87-010/1987, “o chefe da casa e a ele é designado o poder de decisão sobre todos os assuntos da família”. O novo código de 2016 (Lei n.º 16/008/2016) alterou essa definição jurídica e estabeleceu que a proteção da família deve ocorrer mutuamente, entre o homem e a mulher, mas manteve a posição do homem como chefe da entidade familiar.

Na esfera pública e política, a representação das mulheres tem sido historicamente baixa. Até setembro de 2021, segundo dados da União Interparlamentar (UI) (2021, *online*) (organização global de parlamentos nacionais), as mulheres da RDC representavam 8,9% dos membros da Assembleia Nacional (Câmara baixa do Parlamento) e 10,7% dos membros do Senado (Câmara alta do parlamento). Há esforços, todavia, sobretudo entre grupos liderados por mulheres, para melhorar o cenário de representação feminina na RDC.

No quadro geral, as mulheres na RDC ainda são consideradas a partir de uma posição de inferioridade, de modo que estão inseridas em um contexto de extrema vulnerabilidade desde o seu nascimento. Elas enfrentam uma série de desafios, incluindo a violência sexual e de gênero e o inaccessível ou acesso desigual a serviços públicos, como por exemplo, educação, lazer e saúde. Além disso, estão mais suscetíveis à pobreza multidimensional, à discriminação e a disparidades de oportunidades laborais. A violência de gênero, sobretudo a sexual, é um problema generalizado na RDC, conforme explica Turner (2013, p. 131). Segundo o autor, embora a violência sexual seja, comumente, associada a conflitos e grupos armados como “arma de guerra”, existe uma cultura “de violência e de impunidade” que normaliza a prática (*ibid.*). A cultura da impunidade, saliente-se, é caracterizada pela dificuldade que as mulheres na RDC têm de acessar, sobretudo, a justiça por fatores socioculturais.

Apesar desses desafios, movimentos sociais liderados por mulheres têm ampliado perspectivas sobre a igualdade de gênero e expandido, através de políticas e ações sociais, direitos em favor das mulheres.

O contexto de conflitos e violência, de discriminação e de acesso desigual a serviços e direitos, no entanto, tem compelido mulheres da República Democrática do Congo a migrar em busca de mais segurança e proteção e o Brasil tem sido um destino para essas mulheres. Embora o conceito formal de refugiado não contemple o fator “gênero” como determinante para o deslocamento involuntário, fica evidente, pelo traçado deste capítulo, como a violência baseada em gênero pode ser determinante para o deslocamento dessas mulheres.

2. A CONDIÇÃO JURÍDICA DA MULHER CONGOLESA REFUGIADA NO BRASIL

Tinha esquecido o poder das imagens arraigadas e da linguagem estilosa para seduzir, revelar, controlar. Tinha esquecido também sua capacidade em nos ajudar a dar continuidade ao projeto humano, que é permanecer humano e impedir a desumanização e a exclusão de outros.

Toni Morrison, em A origem dos outros (2015).

A mulher em busca de refúgio se depara não apenas com os entraves físicos e psicológicos que uma partida forçada, um verdadeiro degredo, impõe sobre si e sobre aqueles que dela dependem. Ela também se depara com a saída de seu país e a entrada em um novo Estado, este, espera-se, em condições de recebê-la adequadamente e tratar sua demanda com seriedade, justiça e nas exatas balizas do Direito. Há de se compreender, portanto, agora como se deu, em breves linhas, a constituição dos Estados contemporâneos e sua relação com a necessidade de progresso e desenvolvimento. Não se deve, contudo, apenas prender-se na compreensão de desenvolvimento como força de impulsionamento econômico, mas olhar o Estado contemporâneo como um caminhar que ora se preocupa com a justiça social. A promoção da justiça social pelo estado que concede o refúgio se conforma como sendo a principal matriz de salvaguarda da mulher negra congoleza, sendo certo que sua concretude em termos de ação se dá pela via de importantes políticas públicas. Entender a mulher refugiada como um ente moral e, assim, pessoa; como detentora de direitos e, assim, sujeita de direitos; e como alguém que o Estado deve acolher, e assim, cidadã, é essencial para que os problemas ocasionados pelas múltiplas violências que sofre seja ao menos minorado. Para que isso seja levado ao maior grau de eficácia há de se ir além do conceito comum de cidadania, buscando-se um novo sentido, mais amplo, mais adequado e mais inclusivo em relação à participação na sociedade de acolhimento. Começa-se, contudo, compreendendo as relações de formação do Estado moderno e contemporâneo suas interações com os históricos ideais e justiça e desenvolvimento social.

2.1. Estado e desenvolvimento

A etimologia da palavra Estado se dá no latim *status* (*Estat, Estate, Staat*), que significa “estar firme”. Segundo Dallari (2011, p.59), a nomenclatura foi utilizada a primeira vez para designar unidade política de domínio no clássico “O Príncipe”, de Maquiavel, escrito em 1513, inaugurada na consagrada frase: “todos os *Estados*, todos os domínios que têm poder sobre os homens foram e são repúblicas ou principados” (2018, p. 3). O vocábulo passou a ser empregado pelos italianos sempre que precisavam se referir a uma cidade independente, como, por exemplo, *Stato di Firenze*. Aos poucos, o termo foi introduzido e incorporado à literatura científica e à convivência das nações e territórios para significar a ordem pública constituída. O significado do conceito de

Estado, todavia, confunde-se com o próprio caminhar da humanidade⁴⁶, retrocede os séculos e vem sendo lapidado pela longa narrativa humana.

Afastando-se, nesse primeiro momento, do ideário e concepção burguesa de Estado, a ideia preambular do conceito, “estar firme”, denota pontos de significado importantes para a apreensão e concepção de Estado, mormente o Estado de Direito e de Estado de Bem-estar Social, referência e paradigma da civilização e de teorizações modernas. Concebido, ao mesmo tempo, como fato social e entidade-sociedade política, organizado cooperativamente por meio do estabelecimento de um sistema de ordem e de razão jurídica, voltado para a consecução de fins (com efetividade, eficácia e justiça) e promoção do bem-estar dos seus membros. Aludir à noção de Estado moderno, portanto, significa tear um conjunto de linhas: Povo, Governo, Lei, Direito, Soberania, Legitimidade, Democracia, Território, Poder, Cidadania (...).

O denominado Estado Moderno – de procedência europeia – pode ser investigado a partir de diversas abordagens: histórica, cultural, política, jurídica (...). Enquanto *forma de organização do poder*, detém elementos e características que lhe conferem uma posição diversa, específica e individualizada de outras formas de estruturação do poder. Esses caracteres particulares irão reverberar permanentemente na evolução do conceito de Estado. De acordo com Bobbio *et al* (1998, p. 426), o elemento fundamental de tal distinção encontra-se na gradual centralização do poder, obedecendo, sempre, uma instância mais alargada, refletida em todas as relações políticas. Entre os signos da diferenciação estão a consolidação gradativa do princípio da territorialidade da disposição-atribuição política e a constante impessoalidade da autoridade estatal, “...através da evolução do conceito de *officium*, nascem os traços essenciais de uma nova forma de organização política: precisamente o Estado moderno” (*ibid.*).

⁴⁶ A respeito do surgimento do Estado, adota-se a tese segundo a qual a sociedade humana existiu e conviveu, durante certo período, sem a existência do Estado. Este veio a surgir por motivos variados nas diversas organizações sociais para atender às necessidades e conveniências dos grupos e organismos. O fenômeno de aparecimento do Estado, ainda, não foi simultâneo e coincidente nas diversas localidades do globo.

Com efeito, as mudanças por que passou a sociedade política medieval⁴⁷ é que darão terreno para a instauração dos elementos e características essenciais do Estado Moderno: território, povo (esses dois, elementos materiais), soberania (governo, autoridade ou soberano, como elemento formal) e finalidade – já que a sustentação e manutenção do Estado perpassa, indubitavelmente, pela construção de uma medida (finalidade) que justifique sua existência e estabeleça o argumento capaz de convencer os seus membros (súditos, povo) de que configura um sistema razoável de cooperação e adesão (contrato social). A *finalidade*, enquanto elemento do Estado Moderno, paulatinamente recebe densidade e congruência com a historicidade do Estado. Assim,

A história do surgimento do Estado moderno é a história da tensão: do sistema policêntrico e complexo dos senhorios de origem feudal se chega ao Estado territorial concentrado e unitário através da chamada racionalização da gestão do poder e da própria organização política imposta pela evolução das condições históricas materiais (BOBBIO *et al.*, 1998, p.426).

Nesse cenário, Gruppi (1980, p.7) assevera que o Estado Moderno exprime três componentes elementares e diferenciadores dos modelos de Estado até então desenhados, quais sejam: a) a contínua afirmação da *autonomia*, manifestada na soberania e unidade do Estado, cuja autoridade não mais se subordina ou depende de outra força ou comando; b) exsurge a diferenciação entre o Estado e a sociedade civil (característica que irá despontar, sobretudo, no século XVII e na Inglaterra com a galgada ascensão da burguesia; c) e, demais disso, outro elemento aventado se refere à diferença entre o Estado Medieval – concebido como forma estatal pré-moderna – em que o Estado está à disposição do Senhor e seu caráter patrimonial é acentuado (o Senhor exerce sua autoridade igualmente em detrimento das pessoas e propriedades) e o Estado Moderno, caracterizado pelo reconhecimento absoluto entre o Estado e a figura do monarca – que irá personificar a soberania estatal.

⁴⁷ O Estado Medieval, em suma, é tido como forma estatal pré-moderna e atuou aproximadamente entre os séculos X e XV. Durante esse período, verifica-se grande desconcentração do poder político e instabilidade política, econômica e social, em que a arquitetura dos sistemas de governo posta-se fragmentária e mesclada em organismos autônomos, ensejando o desenvolvimento e subsistência de governos locais e centros internos de poder político. O exercício do poder centra-se, nesse tipo estatal, na figura do príncipe e a relação política transcorre através de escalas hierárquicas (pirâmide feudal). Entre os elementos principais que consubstanciam esse período e somam-se na composição dessa forma estatal destacam-se o cristianismo, as invasões bárbaras e o feudalismo. A par disso, a partir do final do século XI, dentro das composições medievais, ganham relevo núcleos políticos estabilizados territorialmente e no tempo, com a formação de instituições duradouras e impessoais que contribuem para lavrar o campo da legitimação de uma autoridade e do convencimento, entre os súditos, da razoabilidade dessa autoridade. Conforme Ranieri (2013, p.40), “esses elementos permitem falar em “Estado” no final da Idade Média, uma realidade que se constituiu à sombra da ideologia da *communitas humanitatis* do Império e da Igreja”.

Na famosa locução do rei Luiz XIV (1600) da França, “*L’etat c’est moi*”, o “Estado sou Eu”, tece-se a assunção do poder absoluto enleado à própria identificação do Estado. Nesses termos, o Estado Moderno singulariza-se, em primeiro momento, pelo exercício do poder uno e absoluto, pela territorialidade e delimitação dos povos (súditos) e contínua significação da finalidade.

Deveras, o Estado se mantém em contínuo processo de mudança e redesenho, de modo a expressar novos arranjos e contornos pela/da organização política. O Estado Moderno, nesse quadrante, surge para atender, de um lado, às exigências e necessidades do sistema econômico capitalista mercantil do séc. XIV, e, por outro flanco, nasce como efeito de novo sentimento político-social das comunidades e de mudanças histórico-culturais.

Esse caminho revolveu a mentalidade social e política do medievo e representou, certamente, a alvorada do estabelecimento do Estado Moderno. Essa porta de entrada culminaria na paulatina consolidação e afirmação de um poder soberano. Assiste-se, portanto, a transição das monarquias medievais para as monarquias absolutas. Desatadas do poderio de Roma e ancoradas nas ruínas do feudalismo, as monarquias medievais (Estado Medieval) avançaram para a centralização absoluta do poder. Grosso modo, a afirmação do poder absoluto ocorre, *pari passu*, com a afirmação das unidades e delimitações territoriais. Cite-se, a título de exemplo, os tratados da Paz de Westfália, conjunto de 11 (onze) tratados assinados no correr do ano de 1648 que representaram, para além do ocaso da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), o começo da institucionalização do sistema internacional, do princípio da territorialidade do Direito e a afirmação documentada do Estado Moderno, com suas aspirações e elementos iniciais – que viriam a se aperfeiçoar e tornar-se mais sólidos, explícitos e compreensíveis com o tempo.

A rigor, o Estado absolutista nasce como primeira expressão do Estado Moderno, assentado na noção de soberania. Nas mãos dos monarcas concentraram-se os poderes políticos e sua autoridade é fundamentada no direito divino dos reis, possui natureza divina e provém diretamente de Deus. As monarquias absolutistas apoderaram-se dos Estados e assumiram o chamado poder de *imperium* – exercido exclusivamente pelo rei. O absolutismo monárquico “compõe esse período de transição

para os tempos modernos e teve fulgurações produzidas pelo verniz teórico dos humanistas da renascença” (SAHID, 1993, p.115).

Negando qualquer limitação ao poder, o conceito de soberania absolutista incorpora elementos próprios, como a noção de senhoria real, precedente dos albores do medievo, em que o rei assume a propriedade do Estado e, “a partir da segunda metade do séc. XVI, adota duplo conceito: de senhoriagem, próprio do feudalismo, e de *imperium*, na significação extremada dos antigos imperadores romanos” (*ibid.*, p.120). Conforme doutrina de Maquiavel, em sua mais famosa obra – considerada o primeiro manual político da era moderna, aconselha-se ao príncipe:

(...)existem duas matrizes de combate: uma, por meio das leis; outra, pelo uso da força. A primeira é própria dos homens; a segunda, dos animais. Contudo, como frequentemente a primeira não basta, convém recorrer à segunda: por isso um príncipe precisa saber valer-se do animal e do homem (MAQUIAVEL, 2010, p.78).

O *substratum* de formação do Estado Moderno, segundo Bonavides (2003, p.195), distingue-se em dois períodos notórios, “o da construção do Estado, sob o absolutismo, num primeiro momento, e o da construção da liberdade como ideia política”. Nesse sentido, Bobbio (2020, p.161) aponta duas vias para examinar problemas e situações que interessam à esfera da política e pertencem ao desenvolvimento do processo de racionalização do poder no aparelho estatal, que seriam o: *ex parti principis* e *ex parti populi*. Conforme Bucci (2021, p.39), a primeira locução, *da parte do príncipe*, alberga a ideia de certa organização e autoridade, em que se olha a sociedade a partir do Estado e “os problemas da política são considerados do ponto de vista do príncipe” (BOBBIO, *ibid.*), como é anunciado, por exemplo, nas obras de Maquiavel e Hobbes. Pela lente da segunda expressão, *da parte do povo*, têm-se o oposto e perfaz-se a perspectiva da sociedade civil, anunciada em obras como as de Locke, “em que a referência à política institucionalizada se faz pela tônica da contenção do poder, a fim de que não se perturbe a esfera privada da liberdade” (BUCCI, *ibid.*). Sobre esse cenário, afirma também Hayek:

Se os homens da Idade Média conheciam muitas liberdades no sentido de privilégios concedidos a propriedades ou pessoas, eles mal conheciam a liberdade como uma condição geral do povo. Em alguns aspectos, as concepções gerais que prevaleceram então sobre a natureza e as fontes de lei e ordem impediram que o problema da liberdade surgisse em sua forma moderna. No entanto, também pode-se dizer que foi porque a Inglaterra manteve mais do ideal medieval comum da supremacia da lei, que foi destruída em outros lugares pela ascensão do absolutismo, que ela foi capaz de iniciar o crescimento moderno da liberdade. (HAYEK, 2011, p. 233-234).

Tão logo “a esfera privada da liberdade” coloca-se como problema, seu cotejo e investigação são feitos, indissociavelmente, através da dialética com a realidade estatal. Na esteira do que representou a seu tempo, o tema brandiu fortemente nos ares da Idade Moderna, deixando marcos e marcas que influenciariam os rumos do Estado, mormente o de raiz ocidental, e da própria conquista do Estado de Direito, do Estado de Bem-estar Social e da democracia. Assim, no outono europeu de 1689, a Inglaterra editava o *Bill of Rights*, sedimentando o terreno de supremacia do Parlamento inglês e abrindo o espaço para a instauração de governos representativos e produção de pensamentos políticos pautados na soberania da lei⁴⁸, soberania popular e soberania nacional.

Do ponto de vista do Estado (*ex parti principis*), passa-se ao panorama de modificação das relações de poder entre governantes e governados (*ex parti populi*). Com efeito, o Estado Absolutista fenece gradualmente à luz de tais pressupostos e observa-se a passagem da titularidade da soberania *do príncipe para o povo*. O Direito, *salus populi suprema lex (a salvação do povo deve ser a lei suprema)*⁴⁹ – sentença presente em *De Legibus*, de Cícero (2021, p. 37) e utilizada por John Locke, filósofo inglês, em seu *Segundo Tratado de Governo (de 1690)* – (1978, p. 79) – galga, permanentemente, lugar na espinha dorsal do Estado, atuando como uma das forças restritivas do exercício da atividade política e da própria liberdade do Estado⁵⁰.

Deveras, nessa caudalosa temporalidade, dar-se-á o nascimento do conceito primeiro de *Estado de Direito*, que surge atrelado às ideias do liberalismo, oferecendo, de um lado, à ossatura jurídica do Estado, a dimensão concreta do ideário liberal por meio do princípio da legalidade – as leis antepõem-se e limitam a soberania estatal – apresentando, de outra ponta, a separação dos poderes (ou funções) e a figura do

⁴⁸ Importante salientar que, de acordo com Bobbio (2020, p.239), “todo o pensamento do medievo está dominado pela ideia de que bom governante é aquele que governa observando as leis de que não pode dispor livremente porque o transcendem, como são proclamadas por Deus ou as inscritas na ordem natural das coisas ou ainda as estabelecidas como fundamento da constituição do Estado”. Ademais, Henri Bracton enuncia uma máxima destinada a se tornar o princípio do Estado de Direito: “Ipse autem rex non debet esse sub homine sed sub deo et sub lege quia lex facit regem (o rei não pode ficar subordinado a um homem, mas somente a Deus e à lei, porque a lei o fez rei)” (ibid, p. 240).

⁴⁹ Tradução livre da autora.

⁵⁰ Bucci (2021, p.62) tece importante elucidação ao afirmar que esse “processo de racionalização do poder e juridificação das estruturas do Estado leva à diferenciação das noções de Estado e Governo. A explicitação e definição de cada termo é acompanhada da criação de fundamentos filosóficos, num primeiro momento, e regras e estruturas jurídicas, num segundo, que indicam o denominado processo de ‘institucionalização’. Essas regras e estruturas dizem respeito a duas espécies principais de condicionamentos à atividade política. De um lado, a presença do povo, num primeiro momento, para o controle do poder, e posteriormente, como titular da soberania, e de outro, a conformação a regras jurídicas, para a organização do poder”.

indivíduo como titular de direitos civis e sociais inatos. À vista disso, Bonavides (2007, p.37) enuncia que “o Estado de Direito se manifesta como criação deliberada e consciente da vontade dos indivíduos que o compõem, consoante as doutrinas do contratualismo social”. A filosofia jusnaturalista concebe a doutrina da liberdade refletida no imperativo de limitação do poder e de composição de meios e instrumentos balizadores dos atos do Estado.

Nesse resumo, em 1651, Hobbes expõe o *Leviatã* e (re)elabora o conceito de soberania, agora desatado da influência do poder religioso e fundado na razão e no contrato social. John Locke (*ibid.*), por seu turno, irá advertir a submissão do monarca ao Parlamento e preceituar a ideia de Estado não como um fim em si mesmo, mas como meio apto a perseguir os propósitos do povo. No século seguinte, o iluminista Rousseau traz à lume *Do Contrato Social* (obra de 1757), para estabelecer a aliança entre a soberania e a vontade geral. Desse modo, dos contrastes da historicidade da denominada Idade Moderna, cuja cercania combina a experiência e superação das monarquias absolutistas com o surgimento da liberdade e dos direitos individuais e revoluções, surge a primeira concepção de Estado de Direito, que irá caminhar e evoluir ao passo da História. Assim, indaga Bobbio (2017, p. 233):

Ao longo de toda a história do pensamento político repõe-se com insistência a pergunta: "Qual o melhor governo, o das leis ou o dos homens?" As diferentes respostas a esta pergunta constituem um dos capítulos mais significativos e fascinantes da filosofia política.

Estado e Direito, na doutrina clássica, estão atados. Se apresentam como elementos associados, complementares e interdependentes. A alusão ao conceito de *Estado de Direito* colabora para sua localização teórica entre os múltiplos sistemas políticos, sem o embargo da exposição de toda realidade histórica e processos ideológicos que alentaram e entrelaçaram a sua concreção e desenvolvimento.

A elaboração do conceito pode admitir distintos significados, já que o termo pode ser tão polissêmico quanto a conceituação dos vocábulos “Estado” e “Direito”, observados separadamente. Por “Estado de Direito” temos, em suma, o Estado submetido a um Direito tido como justo. Essa ordem (em que Estado e Direito são complementares e interdependentes) abarca e tutela os cidadãos dentro de uma legalidade estrita (princípio da legalidade). Nessa acepção, o conceito e significado do Estado são soerguidos através de uma hierarquia das normas jurídicas (ou das leis) que tem como finalidade primária (de)limitar o poder do Estado pelo Direito.

O Estado, nas relações que estabelece com os membros da sociedade, se sujeita a um regime de Direito em que sua atividade é desenvolvida sob a égide de um arcabouço normativo. Conforme Bobbio (2020, p.240), “Da Inglaterra, o princípio da *rule of law* transfere-se para as doutrinas jurídicas dos Estados continentais dando origem à doutrina, hoje verdadeiramente universal, do “Estado de Direito”. Isto é:

(...)o Estado que tem como princípio inspirador a subordinação de todo poder ao direito, do nível mais baixo ao nível mais alto, através daquele processo de legalização de toda ação de governo que tem sido chamado, desde a primeira constituição escrita da idade moderna, de “constitucionalismo”. Existem duas manifestações extremamente reveladoras da universalidade desta tendência à submissão do poder político ao direito. A primeira é a interpretação weberiana do Estado Moderno como Estado racional e legal, como estado cuja legitimidade repousa exclusivamente no exercício do poder em conformidade com as leis; a segunda é a teoria kelseniana do ordenamento jurídico, como cadeia de normas, cujo marco inicial é representado não pelo poder dos poderes, como foi sempre concebida a soberania na teoria do direito público que se veio formando com o formar-se do Estado moderno, mas pela norma das normas, da qual dependem a validade de todas as normas do ordenamento e a legitimidade de todos os poderes inferiores (*ibid.*, p.241).

Ponderando a respeito do questionamento do “que é o Estado de Direito”, Sellers (2014, p.4) abstrai o conceito como “império das leis e não dos homens⁵¹, com a subordinação do poder estatal pela orientação de leis feitas e aplicadas para servir ao seu propósito adequado, que é o bem público da comunidade como um todo”. Em seu plano teórico, no que se refere à sua gênese, “o princípio da legalidade coloca sua ênfase justamente no Direito em seu sentido formal, como ‘vontade popular’, na decisão do povo por meio de seus representantes” (ENTERRIA, 1984, p. 12). No Estado de Direito Formal, a ação do Estado de Direito é essencialmente jurídica. Ou seja, a atividade estatal é praticada por meio das regras jurídicas que compõem o ordenamento, o princípio da legalidade letreia o controle dos atos estatais. O devir histórico, entretanto, recupera tal conceito, assumindo o Direito um ponto de referência estável e aprofundado a partir do *seu conteúdo*, fazendo suplantar a ideia de Estado de Direito

⁵¹ Ainda segundo inteligência de Bobbio (2020, p. 234-235), “a favor do primado do governo das leis sobre o governo dos homens existem na idade clássica dois textos respeitáveis, um de Platão e outro de Aristóteles. O primeiro: "chamo aqui de servidores das leis aqueles que ordinariamente são chamados de governantes, não por amor a novas denominações, mas porque sustento que desta qualidade dependa sobretudo a salvação ou a ruína da cidade. De fato, onde a lei está submetida aos governantes e privada de autoridade, vejo pronta a ruína da cidade; onde, ao contrário, a lei é senhora dos governantes e os governantes seus escravos, vejo a salvação da cidade e a acumulação nela de todos os bens que os deuses costumam dar às cidades" (Leis, 715d). O segundo: "é mais conveniente ser governado pelo melhor dos homens ou pelas leis melhores? Quem apoia o poder régio pensa que as leis enunciam somente princípios gerais e não dão diretrizes para fazer face aos casos particulares; sendo assim, em qualquer espécie de arte seria uma tolice estabelecer normas escritas (...) Ao mesmo tempo, os governantes devem estar imbuídos do princípio geral existente na lei, pois aquilo que não está sujeito à influência das paixões é melhor do que aquilo em que as paixões existem congenitamente; as leis não estão sujeitas a tal influência, mas toda alma humana necessariamente está”.

como de uma pura legalidade. Isto é, a ideia de Estado de Direito, ao ser renovada e requalificada, acabou caminhando para além da legalidade estatal. Nesse caminho, não somente a forma jurídica caracteriza o Estado, mas à sua composição assoma-se e integra-se um conteúdo.

Desse modo, o Estado de Direito não se identifica tão somente por meio de uma face formal jurídica – erigida pela supremacia das leis – mas, também, se mostra através de uma face material – consubstanciada pelos direitos fundamentais próprios da ordem jurídica (conteúdo). Pode-se, pois, elencar três noções para efeito de compreensão do fenômeno: a primeira, abarca o ponto de vista formal, segundo a qual a atividade do Estado ata-se às regras jurídicas; a segunda, consubstancia a noção hierárquica, pela qual estabelece-se uma sistemática estruturação da ordem jurídica e institui ao Estado sua sujeição ao Direito; no terceiro ponto, descansa a noção material do Estado de Direito, que denota a existência do conteúdo e substancialidade na razão jurídica estatal.

Nesses termos, o Estado de Direito pode ser concebido, de um lado, por meio das relações que estabelece com os indivíduos e cidadãos da sociedade e, do outro, a partir da pressuposição de um regime jurídico que é sua espinha dorsal, balizador da autoridade pública e da ação abusiva do Estado. Deveras, o conceito de Estado de Direito, nessas linhas colocado, não é erguido apenas a partir de uma concepção formal – de técnicas de limitação dos poderes, por exemplo –, mas também com base em uma concepção material, que contempla a ação estatal, as liberdades públicas, a concepção de democracia, de exercício da cidadania, a função e a finalidade do Estado. A face material, pois, reporta-se ao conteúdo das disposições normativas, delineando sua substância, núcleo forte, estrutura, direitos, fins do Estado.

No que concerne ao estado liberal e estado de bem-estar social, o debate e a compreensão sobre a interatividade e o transcorrer de um estado liberal para um entendido como de bem-estar social é mais bem desenhado ao se olhar para a história do pensamento político-econômico que ideologiza o assunto. Myrdal (1968, p. 23) anuncia que essa passagem é também assimilada, no debate público, por meio da dicotomia entre as economias “livres”, nas quais a expressão clássica *laissez-faire* injeta-se poderosamente na lembrança das pessoas, e as economias planificadas, erroneamente compreendidas como típicas de projetos socialistas e mais adequadas aos países que a

adotaram para compor o *welfare state*, que indica a coordenação de atividades a um objetivo comum (que é também o mote da própria palavra “economia”).

O estado do bem-estar social é, assim, um modelo que introjeta a relação entre política e mercado, visando concreção de seus objetivos institucionais determinados, especialmente a adjudicação de direitos humanos e de emancipação e participação social das pessoas. Em termos históricos, a origem da expressão *welfare state* é atribuída à Zimmern (Kerstenetzky, 2012, p. 1), historiador e cientista político britânico que entabulou, nos anos 1930, a expressão em substituição ao *power state*, conferindo, basicamente, à primeira a tradução de um estado democrático de direito. Em sua fase logo após a Segunda Grande Guerra, permitiu a reconstrução de grande parte dos países da margem ocidental da Europa que, tendo “...adotado políticas keynesianas para assegurar o pleno emprego e o crescimento econômico, viabilizaram financeiramente o incremento de benefícios e, particularmente, serviços sociais públicos” (*ibid.*, p. 19).

Analisado em contraste ao Estado Liberal clássico, percebe-se, portanto, e no recorte desta análise, que o *laissez-faire* se constituía sobre a pretensa liberdade de mercado e sobre grande desregulamentação do poder estatal sobre a economia. Os ideais de progressos, típicos dos modelos de estado mínimo que floresceram durante o Séc. XVII, propugnavam que a civilização (ocidental) caminhava sempre num progredir evolutivo e cronológico em relação ao seu passado. Em outras palavras, os tempos modernos se mostravam mais antigos em volume de conhecimentos e experiências que qualquer outra era e, portanto, só podiam ser mais evoluídos e caminhar ao constante progresso. Acrescente-se a essa concepção a forte atuação do mercado, num contexto de autorregulação privada, e um Estado que se limitava a garantir a segurança pública e, muito incipientemente, serviços de saúde e educação, e aí se terá o conceito de *progresso* como uma ideia linear de avanço pautada na defesa liberal, em valores econômicos e na superprodução geral da Indústria (HEIDEMANN, 2014, p. 23-24).

Mas o estado mínimo continha suas próprias quimeras. O *laissez-faire*, a absoluta liberdade individual, ocasionou o espargimento de graves problemas sociais, em especial, aqueles relativos à esfera da desigualdade social e humana, da exploração individual e do acúmulo de capital e renda por seletos grupos, que borravam a visualização daquela pretensa ideia de *progresso*. Sismondi⁵² (2018) afirma que, nas

⁵² Jean Charles L. Somonde de Sismondi (1771-1842), economista e historiador, nasceu em Genebra. Discípulo de Adam Smith, as suas primeiras obras expressam a influência das teorias e doutrinas da

margens do terreno econômico e social lavrado pelo *laissez-faire*, quedava inerte um pedregoso chão de indiferença à condição trágica do proletariado industrial. As falhas do liberalismo econômico clássico, segundo o economista e historiador genebrino, não estavam no exercício da liberdade individual ou no direito de propriedade privada, por exemplo, mas na organização econômica pautada em uma produção ampla e excessiva, que, por sua vez, como subproduto, gerava a miséria, a exploração e o apagamento das classes operárias. O autor recomenda, nesse sentido, a intervenção do Estado na organização econômica e social, de modo que a produção fosse regulada pelo Estado, e, no mesmo laço, a massa operária fosse protegida e retirada da condição social de miséria.

O século XIX, conforme Santos (2021, p. 371), constitui “a convergência da modernidade e do capitalismo” e, esse mesmo período, mais do que qualquer um outro, permite a análise de sistemas complexos de desigualdade e exclusão. O acúmulo de capital e de concentração de renda acabou acentuando a divisão de classes que, por sua vez, “havia de se intensificar ainda mais com a Revolução Industrial e a consequente substituição do comércio pela atividade empresarial” (LIMA JUNIOR, p. 20, 2008). Paulatinamente, nuances políticas intervencionistas começaram a ser reivindicadas “e o Estado mínimo foi instado a deixar de lado o modelo inerte que lhe inspirava para assumir um papel mais ativo na solução de conflitos e de desigualdades sociais” (LIMA JUNIOR, p. 20, 2008).

A virada do Séc. XX, por sua vez, com destaque no período pósteros às experiências traumatizantes das grandes guerras, instaurou novo modo de pensar aquele modelo de progresso por intermédio da atuação mediadora e controladora do Estado sobre a força destruidora do mercado: nascia o estado interventor e, com ele, os modelos de atuação do Estado visando corrigir injustiças, fomentar ações, criar oportunidades etc., de modo a costurar um modelo que faz uso de controles estatais sobre o mercado e a política, visando a realização de seus objetivos institucionais, determinados, especialmente, pela adjudicação de direitos de participação social às pessoas e pela busca de premissas sociais especialmente fixadas nas constituições democráticas.

Escola Clássica. A partir de 1814, no entanto, passa a refutar vividamente as conclusões do liberalismo clássico, sobretudo quando constata que o desenho do sistema econômico capitalista, galgado na liberdade irrestrita do mercado, era incapaz de atender todas as classes sociais.

O *welfare state* se inscreve (e se escreve...) na história como a busca pela realização e consecução de premissas e direitos sociais, especialmente desenhado pelas constituições democráticas que então surgiam. Suas bases epistemológicas favorecem, desta forma, a ação nacional em favor dos indivíduos, ora chamados de *cidadãos*, podendo agir, ainda, através de um complexo de ações que se intitulam, de modo sedimentar, como *políticas governamentais* e que, posteriormente, seriam compreendidas como *políticas públicas*. Na conhecida acepção de T. H. Marshall (2021), a *cidadania social* referenda o núcleo fundante do *welfare state*, cuja primeira tarefa envolve a promoção e garantia dos direitos sociais de todos os indivíduos. Desse modo, direitos e garantias são conjugados pela atividade e *dever* ético dos Estados modernos, coligando sociedade, indivíduos e mercado.

2.1.1. Desenvolvimento para a justiça social

Atualmente, num contexto globalizado e povoado por novos agentes promotores de políticas públicas, a noção de *progresso* modifica-se pela ideia de *desenvolvimento*, trabalhando o que Heidemann (2014, p. 26) – que interpreta essa ideia como uma *esperança* ou *empenho moral* direcionado para o futuro – chama de iniciativas conjuntas entre Estado e mercado, pautadas pela responsabilidade e pela autossustentabilidade nos mais diversificados níveis políticos e sociais da organicidade social e da Estrutura do Estado e que têm por horizonte a realização da *dignificação humana*.

Nesse sentido, a vida da mulher refugiada congoleza, como *pessoa e sujeito de direitos*, está diretamente dependente desses instrumentos do Estado (e de outros agentes promotores do *desenvolvimento*) que amealhem possibilidades mínimas de compreender suas agruras e, em diversos níveis, tragam possibilidades, por meio de políticas públicas e normas, que facilitem não só seu refúgio, mas, sobretudo, sua inclusão cidadã no Brasil. Alinhada nesses termos, o conceito de *desenvolvimento* nesta pesquisa adotado tem seu gene nos Direitos Humanos e na teoria de *justiça social*.

Bobbio (2020, p. 08 - 09), em “*O futuro da democracia*”, relata pertencer “a uma geração que completou sua educação filosófica, literária e política durante a chamada ‘era das tiranias’” (*ibid.*), em que não faltaram filósofos que duvidassem da força do sistema democrático e que apostassem em seu caráter contingente e perecível. Bobbio (*ibid.*), todavia, a definia “como a forma de governo que se baseia no respeito à pessoa humana contra toda forma de totalitarismo”. Naquele momento, mais do que

esperança, “a democracia representava *a sua causa*” (*ibid.*). Em harmonia com as expectativas e o otimismo de Bobbio, as democracias não feneceram e o século XX afirmou definitivamente a força dos regimes democráticos como modelos prevaletentes das organizações e estruturas políticas e de Estado. No mesmo passo, o conteúdo e o significado dos Direitos Humanos passaram a constituir a retórica predominante nas mais diversas regiões do planeta.

Nesse sentido, a ação governamental, no Estado Democrático de Direito, recebe seu desenho e sua essência formativa da Constituição e da própria democracia. Na “Era dos direitos”, *políticas públicas* nascem do agir desse Estado, em articulação com agentes intraestatais e extra-estatais, como instrumentos jurídicos-institucionais aptos a fazer frente à concretização dos direitos humanos e sociais. São, portanto, condição para a realização do bem-estar social. O mundo atual, amantado pela complexa globalização, pelo multiculturalismo e pela quarta revolução industrial e pela *era da informação*, teceu laços entre as nações que são mais fluídos e pulverizados, vistos, por exemplo, no campo econômico e, sobretudo, no plano da troca de informações e de ideias⁵³. Ainda se vive, todavia, em um ambiente global de privações, desigualdades e opressões sociais, presente tanto em países ricos como em países mais pobres, em que são palpáveis as barreiras econômicas e políticas, as relações opressivas de poder, a persistência da pobreza entre grupos e minorias sociais, a insegurança alimentar, a fome, o acesso desigual ou precário a direitos e a liberdades políticas e sociais, assim como a “ampla negligência diante dos interesses e da condição de agente das mulheres e as ameaças cada vez mais graves ao nosso meio ambiente e à sustentabilidade de nossa vida econômica e social” (SEN, 2010, p. 09).

De acordo com Sen (2010), o desenvolvimento do Estado atrela-se à sua capacidade de prover a expansão das capacidades e liberdades humanas. Fatores como

⁵³ Em “*A Era das Revoluções*”, Eric Hobsbawm (2021, p. 19), em interessante passagem, recorda que a França revolucionária naquele julho de 1789 se consolidava por intermédio da tomada da Bastilha. A notícia do evento, crucial para a Revolução Francesa – acontecimento histórico que ficou conhecido como “Queda da Bastilha” – só chegou a Madri depois de 13 dias. Péronne, localizada na França, distante somente 133 quilômetros da capital francesa, apenas tomou ciência do fato no final daquele mês. Nas palavras do autor, “o mundo em 1789 era, para a maioria dos seus habitantes, incalculavelmente grande” (*ibid.*). O mundo, hoje, interligado pela complexa globalização, pelo multiculturalismo e pela quarta revolução industrial, pautado pela *Era da informação*, é “algoritmicamente” pequeno. A circulação e troca de informações e notícias são instantâneas e imediatas. Na margem, sabe-se que há aqueles que foram deixados para trás nesse processo de extrema rapidez e valorização da informação – em que pese a reconhecida expansão, barateamento e difusão dos meios de comunicação, em especial a internet e equipamentos eletrônicos, como celulares. Porém, atualmente, em nível global, a capacidade de interação e conexões em rede nunca foi tão ampla e rápida.

aumento da renda *per capita*, progresso do PIB (Produto Interno Bruto) e outros indicadores econômicos podem ser estimados como meios, mas não considerados como fins para a averiguação do desenvolvimento de determinada sociedade, o que implica dizer, por exemplo, que países com altos indicadores econômicos apresentam, não raro, visíveis gradações de desigualdade social.

A vocação do Estado é, portanto, promover o desenvolvimento humano equitativo e justo, com o aumento do bem-estar social e a expansão das liberdades humanas. O caminho de modificação das estruturas de desigualdade e dos reveses políticos e sociais que desenham uma cidadania inconclusa no Brasil – ainda em construção – encontra primordial via nas Políticas Públicas⁵⁴, na ação governamental democrática e política institucionalizada. Nesse sentido, afirma Bucci (2021, p. 35) que as Políticas Públicas “ganham novo sentido quando explicitamente vinculadas aos problemas do Estado Social contemporâneo”. Veja-se:

A demanda pelo Estado, nos países em desenvolvimento, é mais específica, reclamando um governo coeso e em condições de articular a ação requerida para a modificação das estruturas que reproduzem o atraso e a desigualdade. Sobre o governo recaem as funções de organizar a alocação dos meios públicos, dirigir e executar a Administração Pública e, mais importante, coordenar e planejar a ação coletiva, em diversos níveis e abrangências (BUCCI, 2021, p. 47).

O prisma das Políticas Públicas, destarte, firma-se, também, na consideração da importância e valor da *pessoa*, na necessidade de se construir condições legítimas e substantivas para o desenvolvimento das capacidades (*capabilities*) humanas e para o alargamento da cidadania, promovendo a posição ativa entre os agentes (cidadãos) que compõem a sociedade e o Estado (SEN, 2010, p. 334). Nesse mote, a agenda governamental do Estado – acampado no seu papel reforçado no estabelecimento de políticas públicas – deve contemplar políticas comprometidas com o bem-estar comum e com a equidade social.

Como se sabe, a desigualdade social e dificuldade de acesso a direitos fundamentais postam-se como ameaças erosivas à estabilidade social, jurídica, política,

⁵⁴ Não há, ainda, um consenso sobre a definição de Política Pública. Pode-se dizer que, no cerne do termo “políticas públicas” (*public policy*), se encontra o conteúdo corpóreo, tangível e simbólico das decisões políticas e o processo de edificação, planejamento, gestão, articulação e operacionalização das decisões públicas para oferecer uma resposta a um problema de relevância pública. Conforme Souza (2003, p. 26), “pode-se, então, ter por política pública o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

democrática e econômica do Estado e à sociedade organizada. Nesse sentido, o *desenvolvimento como liberdade*, ainda no traço de Amartya Sen (2010, p. 18), abriga duas razões imprescindíveis na avaliação das políticas públicas e da intervenção do Estado: 1) a razão avaliatória, em que a noção de progresso é avaliada de acordo com a verificação se houve ou não aumento ou evolução das liberdades político-sociais dos indivíduos numa sociedade; 2) a razão da eficácia, utilizada nas análises que aferem o progresso e desenvolvimento da condição de agência das pessoas.

Paralelamente, tem-se que, a despeito dos avanços normativos e regulatórios, há um abismo entre a oferta desses direitos fundamentais e o seu efetivo exercício por aqueles que são (ou estão) dispostos à margem da sociedade. É a crítica feita aos Direitos Humanos, sendo certo que tais direitos humanos, tornados fundamentais na República brasileira, foram, em seu substrato, criados para a proteção não de qualquer indivíduo, mas de um indivíduo incluído na classe social que o faz capaz de realmente exercer a liberdade, a igualdade, a cidadania, o direito à propriedade, à cidade etc. Percebe-se, pois, que a inclusão na agenda do desenvolvimento não é igual para todos os indivíduos. Na verdade, se este indivíduo for uma *mulher ou menina*, se for uma mulher refugiada... há dificuldades e vulnerabilidades *colocadas no meio do caminho*. Como será analisado no próximo item.

2.2. Políticas públicas e hipervulnerabilidade sociojurídica: apontamentos

O conceito de política pública será esmiuçado no capítulo 3 desta dissertação. Todavia, é importante que se façam alguns apontamentos iniciais sobre o termo, tendo em vista o escopo da presente investigação.

Considera-se que o *corpus* teórico-científico da área de Políticas Públicas dispõe de quatro teóricos basilares, quais sejam: H. Laswell, H. Simon, C. Lindholm e D. Easton. Nesse sentido, Laswell (1936) inaugurou a expressão “*policy analyses*”, para imprimir, no campo teórico, a busca pelo significado analítico da política pública, tendo por mote harmonizar a produção do conhecimento pautado na cientificidade acadêmica com a produção-prática empírica na atuação dos governos. Esse passo epistêmico galgou, ainda, a formação de uma potente interlocução entre os cientistas sociais, os grupos de interesse e o governo.

Já na década de cinquenta, Simon (1957) foi responsável por lançar o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), ponderando que a

racionalidade dos *policy makers* recebe sempre a influência de problemas, como a informação incompleta ou imperfeita, o ciclo de vida da política pública, os interesses dos diversos atores, o intervalo de tempo para a tomada de decisão etc., o que acaba acarretando uma racionalidade limitada. Nesse sentido, todavia, o autor assevera que o caminho para aumentar a racionalidade razoável seria a feitura e soerguimento de estruturas (agrupamento de regras e subsídios) que integrem a ação dos atores e amoldem essa ação no caminho de resultados esperados, já que recursos humanos e materiais compõem a indispensável engrenagem que faz funcionar serviços e operacionalizar Políticas Públicas.

Um terceiro nome digno de ênfase na seara epistêmica das políticas públicas é o teórico Lindblom (1959 - 1979), que contestou o relevo oferecido ao racionalismo por Laswell e Simon e sugeriu a integração de outras variáveis à formulação, implementação e aos métodos analíticos de políticas públicas, como por exemplo a influência gerada pelas relações de poder e a junção entre as fases que integram o processo decisório, cujas sequências podem se alternar. Desses contornos oferecidos pelas variáveis, Lindblom propõe análise para além da abordagem da racionalidade das Políticas Públicas, que incorpore elementos como a ação e o efeito dos diversos atores, das instituições, regras e normas, possíveis conflitos, o papel das eleições em países com sistemas políticos democráticos etc. Easton (1965), por seu passo, colaborou com o campo de estudos em Políticas Públicas ao oferecer uma definição de Políticas Públicas como um sistema, isto é, uma relação composta pela formulação, resultados e o ambiente.

Percebe-se que não há uma definição fixa a respeito do que seja a *Política Pública*. Em curtas linhas, uma Política Pública pode ser entendida como um a) agrupamento de ações do governo (conceito de Lynn – 1980); b) como algo que o governo eleja fazer ou opte por não fazer (concepção de Dye – 1984); c) pode ser tida, ainda, como o conjunto de todas as atividades desenvolvidas pelo governo (proposição de Peters – 1998); d) como também pode ser concebida como a análise dos governos, mormente no que se refere às questões de natureza pública e as possibilidade de solução para problemas públicos (formulação de Mead – 1995).

Em suma, uma política pública pode ser definida por sua finalidade em enfrentar e responder um determinado problema público. A chave para o entendimento do

nascedouro e da existência das políticas públicas teria, assim, dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a formulação de uma resposta a um problema público (desdobrado e desenvolvido no ciclo de vida da política pública).

Desse modo, o surgimento de uma política pública evidencia uma *face objetiva*: a equalização do problema público a partir da capacidade do Estado de instrumentalizar políticas públicas para responder a demandas sociais; e uma *face subjetiva*: materializada *no interesse e pretensão* do Estado em oferecer, por meio de uma política pública, resolutividade a um determinado problema de jaez social. Dessa segunda constatação exsurge o fato de alguns governos assumirem agendas mais progressistas em relações aos direitos das mulheres, por exemplo, e outros adotarem agendas mais conservadoras e/ou de completa estagnação ou retração nas políticas públicas em favor das mulheres.

De maneira geral, políticas públicas desempenham um papel fundamental na composição do nível de *hipervulnerabilidade* experimentado por determinados grupos ou indivíduos na vida em sociedade, isso porque a escolha política por um tipo de ação ou de definição de um problema, que será tratado através da política pública, implica em atenuar ou aguçar *os graus de hipervulnerabilidade* que fragilizam indivíduos, como é o caso das mulheres congoleesas refugiadas no Brasil e no estado do Rio de Janeiro. Nesse caso, a situação de *hipervulnerabilidade* sociojurídica, conforme a lente da interseccionalidade, é dimensionada por sua condição de gênero, de raça, de classe, de nacionalidade, de estatuto de cidadania, de etnia e de refugiada em uma sociedade já profusa em desigualdades, como a brasileira.

O conceito de *vulnerabilidade* pode ser encontrado no vocabulário de várias áreas da ciência. No âmago do seu significado, a raiz etimológica do termo se revela na condição de algo ou alguém que está “enfraquecido”, ou “fragilizado”, ou sob risco e ataque. A vulnerabilidade, portanto, *se caracteriza como algo que vem de fora*, e que interfere na integridade de *um alvo*, fragilizando-o em relação ao seu meio. É uma condicionante, portanto. Pode ocorrer na suscetibilidade ao sofrimento de algum ataque ou lesão; na desvantagem de possuir níveis mais baixos de defesa em relação a algo; ou em ambientes que, *a priori*, deveriam oferecer defesa, segurança e proteção e não o fazem ou o fazem em níveis insatisfatórios, enfraquecendo essa proteção em detrimento dos demais.

A *hipervulnerabilidade*, por sua vez, se caracteriza quando há vários níveis de *vulnerabilidade* em interação. O viés sociojurídico da *hipervulnerabilidade* permite observar como determinados indivíduos podem estar em uma posição maior de desvantagem ou vulnerabilidade em relação ao meio social, político e normativo em uma localidade e em face de outros grupos. Ayres *et al* (2006, p. 399), indica três dimensões de vulnerabilidade, que são: 1) vulnerabilidade individual; 2) vulnerabilidade social; 3) vulnerabilidade pragmática (ou institucional). Todas as citadas dimensões atuam de modo interdependente e interrelacional, gerando um quadro de hipervulnerabilidade.

Na análise da hipervulnerabilidade sociojurídica da mulher congoleza refugiada, acrescenta-se, ainda, uma quarta dimensão: 4) vulnerabilidade jurídica, em que os fatores fragilizantes são compostos e agravados pela dinâmica *interseccional* (interseccionalidade) de categorias como gênero, raça, classe, nacionalidade, estatuto de cidadania, etnia e condição de refugiada. O conceito jurídico de hipervulnerabilidade objetiva, nesse quadrante, investigar como determinados grupos, em razão de características sociais, políticas, econômicas, institucionais ou jurídicas, estão mais propensos a sofrer e experimentar riscos na vida em sociedade e, nesse liame, no acesso a direitos.

Há, portanto, forte ligação entre a concepção de vulnerabilidade e de hipervulnerabilidade com o discurso e normas de direitos humanos. Avançando no seu conteúdo, “o conceito de vulnerabilidade se refere, em sua essência, à condição de certos sujeitos serem mais suscetíveis a serem feridos e se encontrarem mais expostos a certos riscos, em razão de condições individuais, sociais, institucionais” (NELSON KONDER; SOUZA KONDER, 2021, p. 114) ou jurídicas.

Nesse sentido, muito embora a vulnerabilidade possa atingir qualquer pessoa dentro do espectro de situações contingenciais da vida, nesta investigação sua análise se pauta na consideração da condição humana e na premissa de que há grupos e indivíduos mais suscetíveis a riscos sociais em razão da sua condição sociojurídica. Assim,

A utilização do conceito jurídico de hipervulnerabilidade se insere em um movimento salutar de preocupação com a proteção da dignidade da pessoa humana em seus aspectos mais essenciais e de adequar a dogmática tradicional do direito privado à ordem constitucional que privilegia os imperativos de solidariedade social (*ibid.*)

Como se vê, as pessoas não são igualmente *vulneráveis*. E existem graus de vulnerabilidade que se interrelacionam, gerando um quadro de hipervulnerabilidade. Ainda conforme Henri Acselrad (2015, p. 58), a vulnerabilidade social se caracteriza pelos aspectos “processuais e relacionais *da produção social* da vulnerabilidade”, isto é, os indivíduos que estão “sob risco” social e se encontram “face à probabilidade de ocorrência de agravos – ou vulneráveis – suscetíveis a riscos”, na verdade, estão sujeitos a um processo de *vulnerabilização* que ocorre em nível social, político, ambiental, jurídico e econômico.

No Brasil, é necessário que a vulnerabilidade seja perspectivada como “historicamente determinada e desigualmente distribuída na sociedade” (*ibid.*). Dessarte, a vulnerabilidade assume, ainda, questões específicas em se tratando das circunstâncias sociais e individuais de cada pessoa. A identificação dessas características e diferenças é parte fundamental para reconhecer as condições que influenciam os graus de vulnerabilidade (e hipervulnerabilidade) e, desse modo, para construir um panorama de medidas e ações em políticas públicas com a finalidade de atenuar esses riscos e minorar os aspectos vulnerabilizantes.

A discussão jurídica sobre a hipervulnerabilidade, portanto, encontra respaldo no princípio de proteção da dignidade humana em seus aspectos mais fundamentais e se insere no contexto constitucional a partir da busca pela superação de quadros de hipervulnerabilização, com a finalidade de concretizar a igualdade material entre os indivíduos. A vulnerabilidade (ou vulnerabilização) atinge as pessoas no âmago da sua dignidade e as condições que provocam esse cenário estão sempre fora da esfera volitiva e do controle dos indivíduos. Ademais, como já ventilado, determinados grupos e pessoas estão mais expostos a esses riscos.

No direito

Podemos afirmar, assim, que a vulnerabilidade é mais um estado da pessoa, em estado inerente de risco ou um sinal de confrontação excessiva de interesses identificado pelo mercado, é uma situação permanente ou provisória, individual ou coletiva, que fragiliza, enfraquece o sujeito de direitos, desequilibrando a situação. A vulnerabilidade não é, pois, o fundamento das regras de proteção do sujeito mais fraco, é apenas a ‘explicação’ destas regras ou da atuação do legislador, é a técnica para as aplicar bem, é a noção instrumental que guia e ilumina a aplicação destas normas protetivas e reequilibradoras, à procura do fundamento da igualdade e da justiça equitativa (MIRAGEM; MARQUES, 2014, p. 120).

O ACNUR (2019, p. 16) tece uma definição de vulnerabilidade como sendo a “capacidade diminuída de um indivíduo ou grupo de antecipar, lidar, resistir ou se recuperar” de circunstâncias de risco e que o vulnerabilizam (WADESON *et al*, 2019, p. 7). A vulnerabilidade apresenta um caráter “dinâmico, multidimensional e diferencial, dependente de escala e espacialmente heterogêneo e sugere que ela é referencial a riscos específicos e mais incisiva em determinados grupos sociais”. No cenário dos refugiados, os riscos são prefigurados por uma série de fatores, que incluem o aumento da insegurança alimentar e econômica, a suscetibilidade à violência e a doenças (físicas e psíquicas), experiências de xenofobia e discriminação, além de dificuldades de acesso a direitos relativos ao exercício da cidadania.

Em 2019, o ACNUR lançou um *quadro de avaliação da vulnerabilidade* dos refugiados e assinalou riscos e variáveis como o “de exposição a ameaças de proteção, incapacidade de satisfazer necessidades básicas, acesso limitado a serviços básicos e insegurança alimentar, e a incapacidade da população vulnerável para lidar com as consequências desses danos”⁵⁵ (2019, p. 8). O documento, apesar de não apresentar (de modo intencional) uma análise das vulnerabilidades baseadas em gênero “por ser mais difícil identificar os riscos de proteção, de modo que esses dados foram omitidos” (*ibid.* p. 18), ainda assim não deixa de proceder uma avaliação nesse sentido, uma vez que a vulnerabilidade está, no índice, diferenciada por gênero. Assim, variáveis de vulnerabilidade, como a falta de acesso e/ou controle sobre recursos essenciais, econômicos e o acesso a direitos – suscetíveis a todos os refugiados –, demonstram-se mais agressivas e ferozes com mulheres refugiadas, e prejudicam em níveis maiores suas capacidades de agência e de adaptação nas fases de recuperação, busca por proteção e restabelecimento em outra localidade.

De mais a mais, a Comissão sobre o Estatuto da Mulher, órgão intergovernamental global da ONU exclusivamente dedicado à promoção da igualdade de gênero e ao empoderamento das mulheres, definiu, durante a trigésima sétima sessão, que a mulher, por sua condição de gênero, é um *ser humano* vulnerável. No relatório A/HRC/32/3–E/CN.6/2016/8 da entidade sobre as atividades do Fundo Fiduciário da ONU em apoio às ações para eliminar a violência contra as mulheres (2016, p. 12), de 2016, o termo “*vulnerabilidades*” é mencionado para se referir à situação das mulheres

⁵⁵ Tradução da autora.

refugiadas e ao caráter extremo e múltiplo de vulnerabilização a que estão submetidas nas diásporas involuntárias.

Nesse sentido, em face das dificuldades interseccionais enfrentadas no contexto de refúgio no Rio de Janeiro, as mulheres congoleesas vivenciam uma situação de *hipervulnerabilidade* sociojurídica, dimensionada por sua condição de gênero, de raça, de classe, de nacionalidade, de estatuto de cidadania, de etnia e de refugiada, em que cada marcador constitui um elemento vulnerabilizante e, portanto, digno de cuidado e de investigação. A ruptura dos padrões de tomada de decisão e agência afetam mais drasticamente a segurança e a integridade dessas mulheres. Além disso, elas estão mais suscetíveis à violência baseada em gênero, discriminação racial e étnica. O acesso a serviços como educação, saúde, trabalho e informação pode ser dificultado e apresentar obstáculos. Em se tratando de barreiras instrumentais, o acesso à justiça, por exemplo, é sensivelmente dificultado, quando não se atenta, nas análises meramente monofocais, às diversas barreiras institucionais e sociais que tolhem o exercício dos direitos humanos dessas mulheres.

Em suma, é de se destacar que a mulher refugiada se apresenta nesse quadro de análise como um ser imerso em fatores vulnerabilizantes graves da sua condição de *pessoa e sujeito de direitos*, sendo que essa fragilidade ecoa em diversos aspectos de sua existência e da sua situação de refúgio, daí a necessidade de compreender melhor os conceitos e as implicações que permeiam esse cenário.

2.3. A pessoa, o sujeito de direitos e os processos de despersonalização

As sutilezas que perpassam a constituição do conceito jurídico de “pessoa” não são de unânime traço. Conceituar *pessoa* é muito mais impreciso do que definir “ser humano”, “indivíduo”, “sujeito de direito”. Isso porque parte-se da premissa de que a primeira transcende o elemento biológico de pertencimento individual da espécie, repousando o significado de sua sustentação conceitual na valoração moral que se dá ao biológico. Nesse mote, perfilar o que é um ser humano representa trabalho de pesquisa urdido através da investigação dos gametas humanos e, portanto, do surgimento de um novo *espécimen*. Ser Humano é, pois, aquele que é membro da espécie humana (dimensão biológica da *pessoa*).

O avanço dos recursos tecnológicos e métodos científicos de observação do material biológico humano lançaram luz nas considerações em torno do conceito de *pessoa*, mas demonstraram-se insuficientes para a completude do seu significado e sentido. Dizer o momento em que esse ser da espécie humana se torna pessoa (agente moral) ou sujeito de direito dimensiona-se para além da experiência e conhecimento biológico.

Para o entendimento do conceito de *pessoa* posta-se imperativa a consideração das linhas ontológicas e éticas que enleiam sua definição. Nessa vereda, Lima Jr. (2017, p. 28), a fim de diferenciar a sinonímia entre os termos, esclarece que “ser humano” pode ser definido como aquele que é membro da espécie humana, “indivíduo”, por sua vez, representa a unidade da espécie que, assim conferida, presentifica-se nas amostras fornecidas pelo conhecimento biológico. Já o signo “pessoa”, compõe intrincada definição. Seu conteúdo foi erigido no trabalho sedimentoso dos séculos e se assenta, hoje, por meio de um processo de determinação da agência moral humana que perpassa a consideração do conhecimento das condições filosóficas e morais que se projetam em seu fundamento conceitual.

Deveras, segundo Kant, “a pessoa é esse sujeito cujas ações são suscetíveis de imputação. A imputação, no sentido moral, é o juízo pelo qual se olha para alguém como autor de uma ação” (2013, p. 37). O filósofo de Königsberg traceja a diversidade entre os seres inferiores e os superiores por intermédio da capacidade de autorregulação por meio de lei interna (imperativo categórico) que toda pessoa se ordena não por causas contingenciais, mas por livre manifestação da razão, que é una, invariável, e que, portanto, de maneira solipsista, deve ser universal a todos os seres de razão.

Desse modo, quem define *pessoa* conjuga *indivíduo* e liberdade (moral). Ao passo em que é *ser humano* (expressão natural), o que se apresenta como membro de uma espécie; é *pessoa*, o ser dotado de *razão*, (face moral), manifestando-se portador de determinações de caráter ético, de modo que não mais se comporta de acordo com mandamentos das leis da natureza, mas em conformação aos imperativos da sua vontade autônoma: é livre, portanto. Deste liame inseparável entre pessoa e agência moral, Kant erige o próprio conceito de dignidade humana. Sendo a moralidade o elemento que constitui um ser racional em um fim em si mesmo (como legislador autônomo-livre), será a moralidade (e a humanidade enquanto legatária desta capacidade de moralidade)

a única coisa que possuirá dignidade (KANT, 2013, p. 77). Assim, em sua clássica passagem sobre a *dignidade* humana, Kant (2013, p. 69) afirma que “...age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio”.

Por esse caminho, de acordo com Lima Jr. (2017, p. 74), Kant “desenha a expressão básica de seu arquétipo ético, dando-lhe o nome de imperativo: um comando lógico que se expressa através do dever e que estrutura verdadeiro mandamento da racionalidade, guiando a vontade à lei objetiva”. Portanto, “dentro dessa equação moral, o ser humano apresenta-se como dignidade acima de qualquer preço, é insubstituível” (LIMA JR. 2017, p. 80), isto é, possui valor intrínseco. Hogemann (2013, p. 541) assevera que:

[...]essa dignidade compõe o imperativo categórico decorrente da exigência de que o ser humano nunca seja visto como um meio para atingir outras finalidades, mas sim como um fim em si mesmo. Assim, todas as normas oriundas da vontade legislativa precisam ter como finalidade o homem, sendo, pois, orientadas pelo valor básico, universal e incondicional da dignidade humana.

Acerca do *valor* da pessoa humana, Mattietto (2017, p. 219) aduz que

O sinal da inconfundibilidade entre pessoa e coisa está gravado precisamente na máscara ou vulto humano. Ser pessoa é ser idêntico apenas a si mesmo, ao passo que as coisas, ao contrário dos homens, existem em série. O tratamento conferido pelo ordenamento jurídico deve, de tal modo, absorver a distinção entre pessoa e coisa. Corrobora-se a pessoa como sujeito de direito, como titular de direitos e de deveres, enquanto as coisas servem como objeto de direito. A pessoa humana, em especial, é *sui iuris*, isto é, domina o seu próprio ser. A noção de pessoa é fundamental para o direito. Sem ela, a ordem jurídica não opera. Destacam-se três qualidades: a pessoa é fim do direito (a quem todo ele se destina); é fundamento da personalidade jurídica (no seu substrato ontológico) e é sujeito das relações jurídicas (centro de imputação dos interesses e das situações reguladas pelo ordenamento). É uma enorme conquista histórica considerar todos os seres humanos como pessoas, pois nem sempre assim se deu, no espaço e no tempo, nas diferentes sociedades e épocas da história.

Nesse sentido, o autor elucida que, no corpo jurídico pátrio, a Constituição de 1988 abraça como elemento fundante da República a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), além de o Código Civil brasileiro escupir que *toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil* (art. 1º). Assim, “além dos seres humanos, que são pessoas em sentido ético, o conceito formal de pessoa abriga também as chamadas pessoas jurídicas” (MATTIETTO, 2017, p. 219).

Sendo agente moral e criador das normas que regem a vida em sociedade, esse ser, além de pessoa, é ainda autor das balizas que determinam sua salvaguarda num

ambiente coletivo. As normas de direito não criam, para a pessoa, o que ela já é desde o momento em que se habita esse mundo (agente moral). Mas cria a órbita de conhecimento social, de força cogente, de natureza pós-moral, que é a *pessoa-sujeito* de direito. Desse modo, da *pessoa* extrai-se uma agência moral e uma jurídica. Na garantia do Direito Justo, *pessoa* é sujeito de direito, possui personalidade jurídica e dignidade (valor ínsito).

Nas palavras de Raquel Hogemann, “o ser humano nascido com vida passa a ser considerado como pessoa, sujeito de direitos e garantias, à qual será atribuído um conjunto de valores que determinam e caracterizam os direitos humanos, farol norteador do estado democrático de direito” (2015, p. 22-24). Nesses traços, se se tem uma vida, se se é um ser humano e, sobretudo, caso se detenha importância moral e jurídica, se é uma pessoa num sentido não apenas moral, mas também jurídico, ora sujeito de direitos (LIMA JR. 2017, p.79).

A Constituição de 1988 delineia como base principiológica do estado democrático de direito a *pessoa humana digna*. Os termos “pessoa humana” e “indivíduo” surgem, no verbo constitucional, sobretudo quando se trata de questões relativas aos direitos fundamentais, entre os quais figura a cidadania. Seguindo o quadro, o art. 1º do Código Civil pátrio (2002) dispõe que: “Toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil”; e prossegue: art. 2º: “A personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida”, adotando, em breves manejos, a teoria natalista da personificação civil da pessoa.

No campo da teoria jurídico-moral, o conceito de pessoa assenta-se, outrossim, através das nuances da inter-relação humana. Para Carlos Fernández Sessarego (1992, p. 23), não se pode ser pessoa senão em relação, em comunicação, com os demais seres humanos, com os “outros”. No mesmo sentido, Lucien Sève, em interessante definição, desenvolve conceito de pessoa relacional através do liame “*forma-valor*”, no qual a pessoa é tida como um construto de valor social conferido através de processos inter-relacionais – denominados pelo autor francês de *ascripção*. Nessa premissa, o valor é definido como presente ou possível não apenas na constatação biológica – fática – ou em sua subjetivação – imaterial – mas, sobretudo, numa valoração da pessoa construída socialmente.

A valoração da pessoa, nessa vereda epistêmica, é tida como um fenômeno social de reconhecimento (ou consciência) do outro e identidade como pessoa humana. Esse reconhecimento deve passar da esfera do ato para o efeito da ação através do acolhimento da pessoa em um corpo social constituído em valores morais e culturais. Nesse sentido, é também importante destacar que o conceito moral de pessoa, como elemento basilar da democracia, se alinha cada vez mais ao conceito de cidadania.

Talvez, de passagem, seja mais bem compreendida a situação ao se tomar a inversão da análise dos significantes: a cidadania surge inicialmente como um elemento de participação formal no Estado, numa democracia essencialmente liberal e individualista; a pessoa, como um conceito metafísico de compreensão ontológica e moral que define o humano em relação ao seu próprio Ser (como sou?) e às suas ações e relações interpessoais (como agir?). Mas esse conceito, essencialmente formal e político, não mais consegue abranger a compreensão contemporânea de cidadania, mais alargada. Kymlicka e Norman (1997) refletem que a nova cidadania deve ser centrada em duas críticas: a primeira se coloca na substituição da ideia de que o termo apenas se conecta ao “exercício ativo das responsabilidades e virtudes cidadãos”: das quais, bons exemplos são a autossuficiência no aspecto econômico, a capacidade de participação política e a civilidade; a segunda, mais importante e que conecta o termo à pessoa (tal como vista no dístico constitucional, mas também a que mais se coaduna com a cidadania como fundamento democrático), está na aproximação da pessoa (moral, dignidade) e da cidadania (participação social, fruição de direitos, proteção estatal), na exigência de um *nova compreensão de cidadania*, determinada pelas premissas de um universo globalmente situado e conectado, pautada pela necessidade de inserção em sua significação de noções como o pluralismo social e cultural e, acrescenta-se, do esforço sempre cogente de busca do atingimento da igualdade substancial.

Nesse mesmo caminho, exsurge a figuração do *Sujeito de Direito*⁵⁶. Este representa a categoria das pessoas e entes dotados de capacidade para auferir e desfrutar da titularidade de direitos ou praticar e responder por deveres na ordem jurídica. Segundo explanação de Paulo Lôbo, “o conceito de sujeito de direito é mais amplo que o de pessoa. Pessoa é o sujeito de direito dotado de capacidade plena ou ilimitada na ordem civil. Os entes não personificados são sujeitos de direito dotados de capacidade civil limitada à sua proteção ou à consecução de seus fins”.

No arco que tangencia *pessoa e sujeito de direito*, Stefano Rodotà (2012) – tal como se levantou com relação à segunda crítica ao conceito de cidadania – anota importantes críticas à subjetividade formal presente na conceituação da pessoa universalizada no sujeito de direito. O autor italiano elucida que pautá-la pela igualdade formal, por um lado, imprime inegável avanço em relações jurídicas mais igualitárias, mesmo quando não considera aspectos concretos da pessoa (origem, etnia, gênero, idade, opção religiosa etc.), tal albergue possui dignidade constitucional manifesta na voz do art. 5º, “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Todavia, por outro lado, essa concepção formal de sujeito de direito demonstrou que pode causar graves injustiças na medida em que os aspectos concretos da pessoa como agente moral, constituídos na inter-relacionalidade concreta da vida em comuna, são subtraídos da balança do direito, incorrendo em anacrônica desobediência ao conceito de igualdade material.

Para Rodotà (2012, p. 145), a constituição do sujeito de direito deve conjugar preocupações com a igualdade material – já que as pessoas não possuem idênticas condições sociais, econômicas, culturais, étnicas – sem olvidar os preceitos da igualdade formal. Nessa equação, como espécie de complemento, surge outra forma de igualdade, a denominada *igualdade substancial*, cuja medida prediz a necessidade de se tratarem as pessoas, quando desiguais, em consonância com a desigualdade afirmada.

⁵⁶ Cumpre aqui destacar que as palavras “ser humano”, “pessoa”, “sujeito de direito” – e, agora também, “cidadania” – possuem significados polissêmicos que podem ser ampliados ou restringidos. Por isso se pode falar em “humano” como sendo algo elevado (representando a pessoa e sua moralidade”), mas também como sendo algo vil e animalesco, como na frase “errar é humano” (representando não a moralidade, mas a animalidade, o instinto). Mas a ideia aqui é diferenciá-los da melhor forma possível tendo em vista conferir algum rigor técnico e de sentido ao momento em que se usa esses vernáculos no presente trabalho. Daí ser interessante buscar não apenas o sentido atual, mas sobretudo a origem de cada palavra: se humano se liga mais à espécie, pessoa à moralidade, sujeito ao direito, a cidadania parte inicialmente de uma compreensão política – de verdadeira participação na Pólis, isto é, nos assuntos da comunidade – e vai se alargando até atualmente se confundir com a própria expansão da moralidade humana, de quem os direitos humanos são a expressão jurídica maior.

Desse modo, para que haja lívido e factual respeito à dignidade da pessoa humana, mormente quando considerada em sua dimensão social, é fundamental a pessoa não apenas como um sujeito abstrato – detentor de igualdade formal – mas, primordialmente, havida em sua concretude, em nuances empíricas e na dimensão de sua vulnerabilidade sociocultural. Somente assim se aproxima o conceito moral (pessoa), jurídico (sujeito de direito) com o político (cidadania), sendo, neste último caso, um modo de participação mais abrangente do que, como visto, a mera participação política, determinando-se de maneira material – isto é, fugindo dos formalismos universalizantes – na capacidade de ser respeitado como pessoa e como sujeito de direitos.

Isso tudo encorpa a necessidade de compreender o mundo não só em sua homogeneidade, mas, sobretudo, em sua heterogeneidade, pois é certo que o sentido primordial do Estado não pode ser outro do que a promoção de políticas públicas emancipadoras, ainda mais numa realidade devastada pela crise sanitária advinda da pandemia de Covid-19 e das inúmeras guerras produtoras de milhões de refugiados que “...privados de tudo, são os mais pobres entre os pobres, em busca da própria sobrevivência e dignidade” (MATTIETTO, Prelo)”.

Nesse panorama, o que se busca é perquirir acerca dos conceitos que permeiam e fundamentam a ideia moral de pessoa, sua observância nos instrumentos de intermediação de políticas públicas (sua cidadania) e a adequação de tais ideais no arcabouço jurídico que cria as normas (sua condição de sujeito de direitos) de proteção aos refugiados no Brasil, visando perceber a promoção de justiça social e democrática, bem como o tratamento adequado ofertado às mulheres negras, refugiadas, oriundas da região da República Democrática do Congo.

Isso porque, conforme já ficou estabelecido, tais políticas públicas têm por mote a criação de ambiente de inclusão que seja adequado à promoção da pessoa como agente moral, restabelecendo igualmente sua cidadania da maneira mais abrangente e alargada possível, através de atos e de normas que considerem esse agente um ser com direitos e deveres e, desta forma, reafirmando também sua condição de sujeito de direito. Nesse sentido, é muito acertado entender o Estado como promotor de mudanças sociais que promovam a dignidade moral do ser e se tornem a base de políticas públicas emancipadoras, que busquem principalmente a redução das desigualdades (com foco,

assim, na igualdade substancial e não na meramente formal) e a promoção da inclusão cidadã, especialmente direcionando-se às minorias, aqui compreendidas não apenas por sua simbologia numérica, mas especialmente por sua “...complexa teia de relações sociais e de múltiplas pertinências subjetivas” (MATTIETTO, Prelo).

Retirar ou diminuir injustificadamente caracteres morais que constituem o panorama da pessoalização de um ser é o mesmo que minorar também sua agência moral, ocasionando a degradação da pessoa e, conseqüentemente, sua despessoalização. Da despessoalização, que é um processo também social e, sobretudo, moral, há, ainda, a perda da condição igualitária de sujeito de direito, criando a aterrorizante situação de “subpessoas” (no campo moral) ou de sujeitos de direito de segunda categoria (no campo jurídico). É oportuno citar o processo de implementação de “políticas públicas” de despessoalização da mulher que se percebe, por exemplo, na obra de Margareth Atwood “O Conto da Aia”, “[...] na qual se avista concreta desconstrução do conceito de pessoa através da supressão de direitos (os direitos personalíssimos são os primeiros atingidos), ocasionando também a conseqüente regressão de sua agência moral” (Lima Jr, 2019, p. 71). A mesma coisa se vislumbra no caso da mulher congoleza.

2.4. Direito das mulheres, cidadania e constituição: a nova compreensão de cidadania e o *status* jurídico da mulher refugiada

Em outubro de 1791, na virada do século XVIII, a filósofa *protofeminista* do Iluminismo, Mary Wollstonecraft, fechava-se mais uma vez em sua biblioteca para escrever uma obra que “iria, finalmente, ecoar a sua voz” (CHARLOTTE, 2020, p. 193). Em apenas seis semanas, entre cores da sua imaginação e “lampejos de luz do sol” (*ibid.*) que caíam sobre a sua escrivãzinha, escreveu com sua pena mais de quatrocentas páginas de reivindicações de direitos em favor das mulheres. Nascia, assim, a seminal obra “*Reivindicações dos direitos da mulher*”, publicada no ano seguinte, em 1792.

Com rigor lógico, argumentativo e teórico, a filósofa questiona⁵⁷ a exclusão e o tratamento diferenciado que as mulheres recebiam na sociedade e a própria condição das mulheres na Idade das Luzes, época em que os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade consubstanciavam a escrita de documentos políticos e jurídicos, como também iluminavam a produção do conhecimento científico. De “...que leis precisamos

⁵⁷ Interessante perceber que o destinatário principal da obra de Mary Wollstonecraft, à época, fora o público masculino, uma vez que a elite versada em teoria política era constituída por homens e não por mulheres.

para governar *a nós mesmos*, homens e mulheres?” de forma livre e autônoma (*ibid.*, p. 194), afinal, “são utópicas minhas linhas, quando essa voz que grita é por justiça para metade da raça humana?” (WOLLSTONECRAFT, 2016, p. 30), indagava a filósofa inglesa.

Ficava claro para Wollstonecraft a ironia e a armadilha por trás de discursos que legitimavam que homens e mulheres eram intrinsecamente diferentes e naturalmente revestidos de papéis sociais. Parece haver uma percepção, pela autora, de que situações e preconceitos historicamente estruturados eram naturalizados pela imposição de tais papéis, inclusive pelas instituições do Estado, e pela perpetuidade da autoridade discriminatória desses discursos.

Além disso, como pensadora iluminista, a filósofa defendia o caráter perfectível da *razão*, que, segundo ela, era inerente a todos, fossem homens ou mulheres. Decerto, o atributo que faltava às mulheres tinha caráter cultural, político e social: a dificuldade e a proibição de acesso igualitário aos ambientes de conhecimento e à educação, que, por sua vez, possibilitariam o florescimento da razão e das aptidões humanas para todas as pessoas.

Mary Wollstonecraft fazia, ainda, importante destaque: as mulheres haviam sido excluídas da *cidadania* pela recém-promulgada Constituição Francesa (1791). Assim, foi-lhes solapado o direito ao voto, à personalidade jurídica⁵⁸, à participação política e, no cenário transformador e revolucionário do século Iluminado, a figura da mulher continuava no escuro, vinculada à premissa da *capacidade limitada*, sob tutela da autoridade masculina, que, por sua vez, era transferida da figura do pai para a figura do marido.

Na esteira das angulações históricas, percebe-se a mitigação da cidadania (ainda nesse conceito restrito) também no Brasil. A primeira Constituição tupiniquim, de 1824, instituiu o voto censitário: tornavam-se eleitores ou candidatos a deputados aqueles que tivessem renda anual equivalente a 150 alqueires de farinha de mandioca (SCHWARCZ; STARLING, 2018, p. 233). A Carta de 1824 não precisou, pois, proibir o voto feminino, já que era inconcebível que direitos políticos fossem estendidos ou exercidos por mulheres.

⁵⁸ Conforme o ordenamento jurídico brasileiro, “Personalidade Jurídica” representa a aptidão para possuir direitos e deveres. Em síntese, quem tem personalidade jurídica é considerada *pessoa*, pode adquirir direitos e deveres na ordem jurídica.

A luta das mulheres em busca de inclusão, emancipação, cidadania e direitos no Brasil, todavia, já raiava nos recantos do país.

Em 1831, a potiguar Dionísia Gonçalves Pinto (1810-1885), mais conhecida por seu pseudônimo, Nísia Floresta Brasileira Augusta, nascida em um pequeno povoado do Rio Grande do Norte chamado Papari, publicava a obra que seria um marco para a história da aquisição de cidadania e de independência feminina no Brasil: *Direitos das mulheres e injustiça dos homens* (1831). Admiradora das *vindicações* de Mary Wollstonecraft, Nísia Floresta argumentava que a condição de subalternidade social, moral e política das mulheres decorria das dificuldades de acesso, sobretudo, aos ambientes de instrução e de educação em igualdade de condições com os homens. Não seria possível olhar a questão sob outra perspectiva a não ser pela ótica da injustiça em desfavor das mulheres. Decerto, sem educação, não haveria participação das mulheres na vida pública, não haveria cidadania e tampouco a fruição da liberdade, por exemplo.

Com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, ocorreu também nova abertura nos debates dentro da estrutura política brasileira. Nesse cenário, a discussão sobre a cidadania feminina acabou adentrando os meandros de composição da Constituinte de 1891, havendo a sugestão, segundo a historiadora Mônica Karawejczyk (2011, p. 6), “de seis emendas propostas em favor do sufrágio feminino, além de 17 manifestações sobre o tema”. As manifestações foram, em sua maioria, refratárias à ideia de conceder o voto às mulheres⁵⁹. As emendas, por sua vez, naufragaram no projeto e o voto feminino permaneceu – não sem contestação – tacitamente proibido.

⁵⁹ Conforme Karawejczyk (*ibid.*, p. 9), os argumentos aventados pelos congressistas refratários à ideia de conceder o voto às mulheres consistiam, sobretudo, em três eixos temáticos: “O primeiro deles aponta para o perigo da desagregação da família e da degradação da figura da mulher se fosse concedido o direito de voto para o gênero feminino. Este tipo de argumento exalta a figura feminina na sua missão doméstica e promotora da educação dos filhos e é claramente baseada nos postulados positivistas, tão em voga na época em questão. Tais argumentos despontam como principais em seis dos pronunciamentos dos congressistas. Outro argumento levantado pelos congressistas era de que em nenhum lugar do mundo civilizado se concedia este privilégio para as mulheres, motivo considerado mais do que satisfatório para se negar este direito no Brasil. O último grupo temático dos argumentos apresentados girava em torno da questão de que o direito de voto para as mulheres já estava implícito na legislação eleitoral em vigor no país e, se elas não o aproveitavam, era porque não o queriam. Assim, segundo estes congressistas, esse fato deixava claro que as mulheres não tinham capacidade para atuar na vida pública e política”.

Na seara infraconstitucional, o Código Civil⁶⁰ de 1916, em seu art. 6º, delegava às mulheres o *status* jurídico de *relativamente incapazes*, sendo equiparadas aos menores, aos pródigos e aos silvícolas. Significava que os atos praticados por uma mulher necessitavam de validação da autoridade paterna (quando solteira e menor de idade) ou da autorização da autoridade marital (quando casadas). O mesmo diploma normativo alocava, no art. 233, a chefia da sociedade conjugal na figura do marido e firmava a subsistência do Pátrio Poder (arts. 233/280) durante o casamento. Além disso, para trabalhar, a mulher precisava de autorização do marido (art. 242). Nesses traços legais, a *família* constituía uma entidade alicerçada nos pilares do patriarcado e, por consequência, da sublimação da figura da mulher, colocada em uma situação de dependência e submissão em relação ao marido e, na mesma acepção, tida como incapacitada para o exercício de direitos. Sobre a codificação civil de 1916⁶¹, assevera Maria Berenice Dias que:

O Código Civil de 1916 era uma codificação do século XIX, pois foi no ano de 1899 que Clóvis Beviláqua recebeu o encarrego de elaborá-lo. Retratava a sociedade da época, marcadamente conservadora e patriarcal. Assim, só podia consagrar a superioridade masculina. Transformou a força física do homem em poder pessoal, em autoridade, outorgando-lhe o comando exclusivo da família. Por isso, a mulher ao casar perdia sua plena capacidade, tornando-se relativamente capaz [...]. Para trabalhar precisava da autorização do marido (DIAS, 2009).

No campo político, apenas em 1932, com a reforma do código eleitoral, as mulheres conquistaram o direito ao voto (efetivado em 1946 com o voto feminino

⁶⁰ Em se tratando de legislação penal, o Brasil, antes de estabelecer seus códigos e sua primeira constituição em 1824, seguia as ordenações reais portuguesas. Primeiro as ordenações Afonsinas (1446), as Manuelinas (1521) e as Filipinas (1603). As Ordenações Filipinas, do século 17, (de 1603), só reconhecia o casamento religioso e já determinava o poder do marido na gestão da família. As ordenações traziam a “proteção da família” no Livro V, dentro das questões criminais. Havia a figura do adultério, que era punido severamente implicando desde a pena de morte para homens que se envolvessem com mulheres casadas, bem como o direito do marido de matar a esposa adúltera, enquanto a mulher não podia fazer isso. A figura do adultério entrou para o código penal de 1940 (pena de detenção de 15 a seis meses) e somente em 2005 foi retirada. Entre os seus desdobramentos, as assimetrias e desigualdades de gênero acabaram se expressando, no ordenamento jurídico, em conceitos como o de honra e na configuração de teses jurídicas como a da “legítima defesa da honra”, amplamente utilizada e recentemente considerada inconstitucional pelo STF, com a finalidade de absorver homens que mataram suas companheiras.

⁶¹ O lugar das mulheres no direito de família ganha algum alento em 1962, com o Estatuto Civil da Mulher Casada (Lei 4.121/62). Essa lei alterou o Código Civil e concedeu à mulher a administração de seus bens particulares e o seu reconhecimento como “colaboradora do marido”. A lei não chegou a superar a situação de subalternidade em que a mulher vinha sendo colocada pelos legisladores, mas, entre outras coisas, possibilitou que estas pudessem trabalhar sem a autorização do marido o que, até então, não era possível. O marido deixa de ser chefe absoluto da sociedade conjugal e é instituído o que se chamou *de bens reservados*, aquilo que se constituía patrimônio adquirido pela esposa com o produto de seu trabalho. Esses bens não respondiam pelas dívidas do marido, ainda que presumivelmente contraídas em benefício da família. A lei não se alterou a proibição da dissolução do casamento. A dissolução do casamento só foi possível através da Lei n. 6.515/73, conhecida como Lei do Divórcio.

obrigatório). Dessarte, em seu conceito histórico sobre o percurso e processo de aquisição da cidadania, Thomas Marshall (2021, p. 32) afirma que o direito ao voto, nos séculos XIX e XX, “tratava-se um privilégio de uma classe econômica limitada...” e reconhecia, antes de um direito, uma capacidade *atribuída* socialmente. Para as mulheres, a conquista do voto se revestiu de significado próprio e representou um passo importante no processo de luta pela aquisição de *cidadania*.

Nesse caminho

O leque de direitos civis, políticos e sociais, cujo desenvolvimento Marshall rastreou se estendeu muito mais lentamente às mulheres do que aos homens, tanto na Grã-Bretanha quanto nos outros países, e que alguns desses direitos ainda estão muito desigualmente distribuídos. Os direitos civis, como o de ter propriedade, foram adquiridos muito mais tarde pelas mulheres... Também os direitos políticos chegaram muito mais tarde para as mulheres, durante o século XX na maioria dos países – em alguns casos, só depois de 1945 –, e elas ainda formam uma pequena minoria nas assembleias legislativas e nos setores mais importantes da administração do Estado. No domínio dos direitos sociais, as mulheres geralmente sofrem discriminação pelo gênero (BOTTOMORE, 2021, p. 134).

A luta das mulheres pela cidadania conjugava, portanto, mais que elementos políticos e se desvelou em bases para a fixação de um projeto de aquisição de direitos e de *pessoalização*, firmado na contínua construção de uma consciência sociopolítica a respeito do valor dos indivíduos na sociedade, nos direitos que tem refreio ao Estado (direitos civis), na sua possibilidade e, igualmente, direito de participar na condução dos rumos da sociedade politicamente organizada (direitos políticos) e na construção de um ambiente hígido de participação nos direitos e benesses dessa associação (direitos sociais). Não por acaso os exemplos do começo deste tópico são de pensadoras que lutaram pelo direito de acesso, pelas mulheres, à educação, por ser este um direito-pórtico de ingresso para o florescimento das aptidões, desenvolvimento da autonomia humana e da inclusão na vida política e pública. Caminho para outros direitos e para *ativar* a cidadania⁶².

⁶² *Activae civitatis, do latim* “cidadania ativa”. Em “O futuro da Democracia”, Bobbio (2020, p.55) afirma que uma das promessas não cumpridas pela democracia real se refere à *educação para cidadania*. Segundo o filósofo italiano, “nos discursos apologeticos sobre os sistemas democráticos, jamais esteve ausente o argumento segundo o qual o único modo de fazer com que *o súdito se transforme em cidadão* é o de lhe atribuir aqueles direitos que os escritores do direito público no século passado tinham chamado de *activae civitatis*” (*ibid.*), recuperando dilema clássico entre as teorias democráticas no que concerne à formação e construção do sujeito-cidadão. Nesse quadrante, “*ativar* a cidadania” ou “*animar* os direitos do cidadão”, constituem linhas do mesmo laço.

Nessa vereda, a situação da mulher começa a mudar em 1988, ao ser promulgada a nova Constituição Federal Brasileira, que além de reconhecer expressamente a igualdade entre homens e mulheres (art. 5º, CF/1988), ressignificou a questão de gênero e o sentido de *cidadania* no país. De forma geral, a Constituição ofereceu uma estrutura sólida e fértil para a promoção dos direitos das mulheres e, desta feita, também para o espargimento de uma cultura política e social pautada na proteção da vida humana digna, da paz, dos direitos humanos, da solidariedade e da justiça social.

A Constituição de 1988 ficou conhecida como Constituição Cidadã⁶³ porque o espaço construtivo do seu conteúdo contemplou uma série de reformas político-sociais de maneira não apenas programáticas, mas, sobretudo, substanciais, visando reconfigurar as relações interpessoais, sociais, culturais, econômicas e estruturais em torno de um projeto mais adaptado ao conteúdo da Democracia e do Estado de Direito.

Nesse sentido e cumprindo ao recorte metodológico desta investigação, uma das mais determinantes alterações girou em torno do redimensionamento do conceito de cidadania.

Pensando-se a cidadania em sua conexão com o Estado brasileiro e com a Constituição Federal (1988), surge aludir as contribuições teóricas de T. H. Marshall (2021), para quem a aquisição de cidadania é uma situação social e demanda um conceito histórico tripartido: a parte civil, a parte política e a parte social.

O elemento (ou parte) civil está relacionado ao Estado Liberal e se apresenta como os direitos necessários à liberdade individual; o elemento político, por sua vez, é representado por aqueles direitos inerentes à participação no exercício do poder, estando relacionado à ascensão das democracias; o último elemento, chamado social, “...se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar social e econômico e ao direito de participar, por completo, da herança social e levar a vida de um ser comunitário...” (2021, pp. 23-24).

Nesses termos, a aquisição da cidadania se faz num contexto não-linear histórico que, embora não seja o mesmo para os diversos países ou sujeitos, como é o caso, por exemplo, do Brasil e das mulheres, segue um concerto de ideais e de distribuição de direitos. Em linhas gerais, o autor concebe um conceito de “*cidadania social*”, ou seja,

⁶³ Após o período nefasto da ditadura militar, a Constituição brasileira de 1988 recebeu o epíteto de Constituição Cidadã por ter sido composta a partir de um processo altamente participativo, dialógico e democrático, com a abertura para a locução e o diálogo com diversos setores da sociedade civil e política.

é cidadão ou cidadã aquele ou aquela que, em uma comunidade política, *tem seus direitos reconhecidos e garantidos*, sejam os direitos civis (liberdades individuais), os direitos políticos (participação política) ou os direitos sociais (direito à educação, saúde, lazer, trabalho...). Para o sociólogo, pois, a cidadania se constitui como "um status concedido àqueles que são membros plenos de uma comunidade" (*ibid.*, p. 14), o que inclui a seara de direitos e obrigações civis, políticas e sociais. A assertiva de T. H. Marshall (2021) permite discutir a cidadania como uma construção de vários níveis e admite levantar a questão da relação entre o indivíduo, a comunidade e o Estado e sobre como isso afeta a cidadania das pessoas (YUVAL-DAVIS, 1997, p. 5). Dallari (1998, p. 14) propõe que a cidadania expressa um conjunto de direitos "que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo". Quem não possui cidadania "está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social" (*ibid.* p. 14).

Na formulação de Hannah Arendt (2012), calcada na realidade das pessoas deslocadas forçosamente no período das duas grandes guerras e na experiência do totalitarismo, *a cidadania é um direito a ter direitos*, já que "a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado, [mas] construída na convivência coletiva" (LAFER, 1988, p. 31) Naquele período, "não apenas expulsavam pessoas de um país...lhes roubavam a *cidadania*" (*ibid.*, 2012), isso decorre da anacrônica noção de cidadania formalista (ou formal), que projeta na nacionalidade e na homogeneidade da população o pré-requisito para a cidadania e, a nível político, "tolera abertamente a discriminação e a racialização dos cidadãos por motivos nacionais" (YUVAL-DAVIS, 1997, p. 7).

Decerto, o cenário dos refugiados, antigo e novo, impõe questões fundamentais para o conceito de cidadania. Assim como a falência de um discurso que projeta uma universalidade ou homogeneidade entre indivíduos e populações desemboca na emergência de defender a cidadania como um projeto social, dignificante e humano.

Brubaker (1989), nesse sentido, examinado o tema das migrações forçadas no período pós-guerra na Europa e na América do Norte, em cotejo com o significado da *cidadania*, elucida a diferenciação entre o que se denomina de cidadania *formal* – formulada a partir da noção de *pertencimento formal* a uma determinada nação – e de

cidadania *substantiva*, que se constrói pela atribuição e assunção de direitos aos indivíduos, sem que se faça distinções.

Assim sendo, “aquilo que se constitui cidadania – ou seja, a série de *direitos* vinculados e dirigidos aos indivíduos – não está ligado ao pertencimento formal a um estado”. O que se convencionou chamar de cidadania formal não é, sequer, “uma condição suficiente nem necessária para a cidadania substantiva”, já que “...a pessoa pode possuir o pertencimento formal a um estado, mas ser excluída (legalmente ou de fato) de certos direitos políticos, civis ou sociais...”. Na cidadania substantiva, os direitos e o exercício dos direitos são independentes do pertencimento formal e “se dirigem em termos idênticos para todos” (BRUBAKER, 1992, p. 36).

Como nota Yuval-Davis (1997), um estudo sobre a cidadania deve então considerar, além do viés social supracitado, a questão da cidadania das mulheres em contraste com a dos homens, e, sobretudo, por meio da análise da relação interseccional das mulheres, avaliando, por exemplo, categorias como gênero, classe, raça, etnia, origem, *status* de refugiada, residência urbana ou rural. A autora considera os posicionamentos globais e transnacionais dessas *cidadanias* e propõe um conceito de cidadania composto pela relação entre o indivíduo, o Estado e a sociedade, tomando por base o cerne da hipótese de T. H. Marshall.

A rigor, para a autora (1997, p. 6), a tradição liberal sobre a cidadania que, não raro, constrói um liame entre o *status* de cidadão e a condição da nacionalidade (e origem nacional), nega o projeto da cidadania “por constituir uma pertença a uma comunidade moral (nacional)”. Além disso, como *status*, essa abstração do conceito cidadania não observa como “os princípios de desigualdade derivados de contextos de gênero, étnicos, de classe são relevantes para o *status* da cidadania como tal” como um projeto de atribuição de direitos e deveres (*ibid.*).

Assim, mesmo quando membros da sociedade civil partilham a comunidade nacional, “não compartilham importantes sistemas de valores hegemônicos com a maioria da população” (*ibid.*). E, portanto, não partilham a cidadania, pois se localizam em um espaço marginal entre os vários níveis estratificados de exercício da cidadania, de modo que “a gestão estatal desses ‘estrangeiros’ na comunidade, que se encontra na matriz marginal da cidadania, é exercida nas arenas social, política e econômica”, provocando um fenômeno de “cidadania ativa de cima para baixo” (*ibid.*, p. 16).

É visível

Em diferentes estados e sociedades, essas relações... podem ser estruturadas formal ou informalmente, de forma a priorizar uma coletividade étnica/nacional hegemônica ou várias; em que tal pertença social seria primariamente importante para a identidade ou não; que poderia proporcionar aos membros um acesso mais fácil ou mais difícil a toda uma gama de equipamentos sociais, econômicos, jurídicos e políticos; e que podem ou não fundamentar juridicamente que os membros de diferentes coletividades teriam direito a uma gama diferenciada de direitos de cidadania civil, política e social (Yuval-Davis, 1997, p. 16).

Nesses termos, a negação da cidadania se pauta na composição de um discurso em que todos os cidadãos são, formalmente, *iguais* e que considera as diferenças de classe, gênero, etnia, condição migratória... irrelevantes para a condição do *status* de cidadania. Segundo Yuval-Davis (1997, p. 8), no entanto, para estabelecer uma cultura de paz, de solidariedade e de verdadeira cidadania, esse discurso deve ser afastado e reconhecido como prejudicial, uma negação à cidadania. A cidadania, por sua vez, deve ser reconhecida através do valor da diferença, do multiculturalismo e da pluralidade individual e comunitária e ser examinada não apenas em termos de Estado, mas considerando a relação entre as múltiplas cidadanias formais e informais dentro de um país e, mais importante, compreendida através da perspectiva interseccional.

O sociólogo Touraine (1996), por sua vez, correlaciona a cidadania com os valores que florescem do terreno democrático. Em defesa-chave, enuncia o autor que deve ser feito um apelo a uma concepção que defina a ação da democracia pela libertação dos indivíduos e grupos dominados pela lógica de um poder, isto é, submetidos ao controle exercido pelos “gestores de sistemas” para os quais os grupos dominados não passam de uma fonte de recursos. A ação democrática, nesse sentido, fundamenta-se no que o autor denomina “libertação dos indivíduos e grupos” e pauta-se na hipótese da emancipação dos atores sociais em sua plena condição de *agente*, de cidadãos, conscientes de si, do outro e da comunidade. Para a concretização de tal objetivo, premente a constituição de agentes sociais plenos e aptos a intervir nas relações econômicas e de poder político. A noção de democracia enseja, portanto, a ideia de cidadania humana social e, ao seu lado, a busca pela democracia de libertação. Dessa forma,

A ação democrática, cujo objetivo principal é libertar os indivíduos e grupos das imposições que pesam sobre eles, situa-se entre a democracia procedural, que carece de paixão, e a democracia participativa, que carece de sabedoria(...). A democracia só é vigorosa na medida em que alimentada por um desejo de libertação que, de forma permanente, apresenta novas

fronteiras, ao mesmo tempo longínquas e próximas, porque se volta contra as formas de autoridade e repressão que atingem a experiência mais pessoal (*ibid.*, p. 23).

Conforme o autor, a reunião dos temas pode ser resumida na ideia da “liberdade do sujeito”, em que, por sujeito, tem-se “a construção do indivíduo (ou grupo) como ator, através da associação de sua liberdade afirmada com sua experiência de vida assumida e reinterpretada” (*ibid.*, pp. 23-24). O *sujeito*, pois, caracteriza-se como o “esforço de transformação de uma situação vivida em ação livre; introduz a liberdade no que aparece, em primeiro lugar, como determinantes sociais e herança cultural” (*ibid.*). Nessa dimensão, a cidadania é tecida pelo elo do sujeito, do sujeito com o Estado e do sujeito com a Sociedade e emerge como instrumento de ação-transformação política e social (FREIRE, 2019).

A democracia, na acepção de Touraine (1996), é *onde se realiza o sujeito*. A democracia e a cidadania *são a realizadoras do sujeito*. A par disso, conforme erige-se a conceituação *de sujeito*, ganha relevo a ideia subjacente de poder potencial (político e social) que delinea tal concepção quando atrelada ao significado e realização da democracia e da autonomia e, por conseguinte, da cidadania. No cenário de enfraquecimento da democracia – também em potencial e com várias arestas de ameaça – fortalecer seu caráter perfectível e participativo através dos *sujeitos* (pela ampliação da cidadania) significa fortalecer e consolidar a própria democracia e os valores do Estado de Direito. Assim, “a democracia não está a serviço da sociedade ou dos indivíduos, mas dos seres humanos como Sujeitos, isto é, criadores de si mesmos, de sua vida individual e coletiva. A teoria da democracia é apenas a teoria das condições políticas de existência de um Sujeito” (TOURAINÉ, *ibid.*)⁶⁴.

⁶⁴ O autor ainda constata que “a democracia não surge do Estado de Direito, mas do apelo a princípios éticos – liberdade, justiça – em nome da maioria sem poder e contra os interesses dominantes”, em que se posiciona, de um lado, os grupos dominantes – que definem a economia e atuam na constituição de um simulacro para as relações sociais, pautado em categoriais instrumentais – e, de outro, dos grupos dominados, que são definidos, nesse contexto, pelo sistema econômico. Segundo Touraine, “a vida política é feita dessa oposição entre decisões políticas e jurídicas que favorecem os grupos dominantes e o apelo a determinada moral social que defende os interesses dos dominados ou minorias e é escutado porque contribui também para a interação social” (TOURAINÉ, 1996, p. 37). Com essa ideia, o que se quer dizer, conforme o autor, é que o sistema democrático não pode ter seu campo de atuação limitado aos procedimentos (democracia procedural), também não pode ser restringida ao campo das instituições... Seu alcance é palpável, outrossim, no domínio da “força social e política que se esforça por transformar o Estado de Direito em um sentido que corresponda aos interesses dos dominados” (*ibid.*). Há, segundo o sociólogo, uma oposição entre as veias do pensamento democrático e o pensamento autoritário, uma vez que “o primeiro insiste sobre a formalidade das regras jurídicas, enquanto o outro procura descobrir, atrás da formalidade do direito e da linguagem do poder, escolhas e conflitos sociais” (*ibid.*). O significado da igualdade política, como reflexo, coloca-se não somente concessão de direitos e deveres a todos os cidadãos, de modo igualitário, mas como via indispensável de compensação das desigualdades sociais.

É preciso que se diga que esses níveis de cidadania, na questão atual dos refugiados, desembocam na formulação de construções ideológicas muitas vezes racistas, xenófobas e intolerantes, de fronteiras que permitem a imigração de alguns grupos e bloqueiam completamente a mobilidade para outros, a depender do país de origem dos refugiados. O que, em nível prático, coloca a cidadania desses indivíduos em uma posição suspensiva. A busca e a resistência pelo princípio da igualdade precisa ser buscada por meio da realização do princípio da diversidade, da diferença e da pluralidade. É o mesmo que nos diz Kant (2006, p. 83), em seu opúsculo para a *paz perpétua (terceiro artigo definitivo)*, ao instituir o direito cosmopolita, que

...não é uma questão de filantropia, mas de direito... direito de se apresentar à sociedade, que tem todos os homens em virtude do direito da propriedade em comum da superfície da terra, sobre a qual o ser humano não pode se estender até o infinito, por ser uma superfície esférica, tendo que se tolerar uns juntos aos outros, e não tendo ninguém originariamente mais direito que o outro de estar em determinado lugar da terra.

Sobre a condição dos refugiados, Zygmunt Bauman (2017, p. 24), em *Estranhos à nossa porta*, afirma que “estamos aqui no domínio dos direitos e dos deveres (coisas com que a moral se relaciona, se preocupa e aspira codificar”, estamos no campo da ética. Assim, “ter moral significa, em suma, saber a diferença entre o bem e o mal, e onde traçar a linha que os separa”, além de “reconhecer a própria responsabilidade (tão universal quanto absoluta e incondicional, como insistia Levinas) de promover o bem e resistir ao mal” (*ibid.* p. 80).

A ética da alteridade, nesse sentido, vincula a noção de cidadania ao próprio conceito de justiça social. Prosseguir na reflexão permite evocar, ainda, o conceito de alteridade e de justiça social firmado no princípio filosófico africano do *Ubuntu*, que se traduz na locução: “eu *sou* porque você *é*”⁶⁵. Como a cidadania toca essa importante faceta moral da pessoa, o reconhecimento e a compreensão desse importante ideal de povos excluídos é determinante caso se pretenda estender seu albergue à mulher congoleza, respeitando-se também sua dimensão moral.

Tendo raiz em ideias de solidariedade, compromisso comunitário e ético, justiça social e re-significação da dignidade humana como base e estrutura da convivência

⁶⁵ Conforme Mattos (2020, pp. 326-327), o *Ubuntu* “foi reorganizado conceitualmente a partir da necessidade de condução política do processo de substituição legal do regime racista-segregacionista do apartheid, na África do sul, para um regime democrático de igualdade de direitos e de convivência em que houve, porte das principais lideranças políticas envolvidas, uma negociação entre diferenças étnicas e raciais marcadas, até então, por um contencioso de séculos”.

entre os povos, o *Ubuntu* se ajusta ao conceito de cidadania social e ao projeto de Estado democrático no Brasil, que se compromete a construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3, I, CF/1988), pautada na promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3, IV, CF/1988) e assume o princípio da igualdade e a noção de diferença formal e material como elementos de composição da cidadania ativa dos viventes em território brasileiro. Conforme Hogemann (2017, p. 90), *Ubuntu* significa “que cada ser humano só é humano por pertencer a um coletivo humano; a humanidade de uma pessoa é determinada pela alteridade com os outros, por meio de sua humanidade para com os outros seres humanos”.

Barreto Leite e Hogemann *et al* (2015, p. 16) propõem analisar, nesse sentido, a valoração do ser humano, ou seja, sua *dignidade*, a partir de uma concepção *socialmente construída*, por meio de uma ética relacional e de alteridade promovida pela via da filosofia africana do *ubuntu*. Segundo os autores, *ubuntu* “corresponde a um estado mental e de ser [...], segundo o qual *umuntu ngumuntu ngabantu*, que, na língua Zulu, significa ‘uma pessoa é uma pessoa através de outras pessoas’ (*ibid.*)”. Assim,

...a existência de uma pessoa se dá por meio da existência dos outros em relação intrínseca consigo mesma, mas o valor de sua humanidade está inteiramente relacionado à forma como ela esteia proativamente a humanidade e a dignidade dos demais seres humanos; a humanidade de uma pessoa é, assim, definida por seu compromisso ético com seu próximo, seja ele quem for: homem, mulher, criança, jovem, velho.

Por tal acepção, a dignidade humana é verificada – também e sobretudo – a partir de um processo ético edificado social e coletivamente. Em *ubuntu*, o valor da *pessoa* é constituído dentro de uma perspectiva coletiva, através do “*ser-estar*” do indivíduo com o outro. Aqui se percebe, ainda, uma importante e inextrincável interconexão com o princípio da equidade.

Posto em outras palavras, o presente labor intenta compreender a cidadania como algo mais do que a mera participação política. Trata-se de um construto que visa a inclusão plena – no sentido de participação formal e material – nas benesses de um Estado que se diz Democrático e de Direito. Nesse sentido, precisa ter seu conceito ampliado para alcançar os aspectos culturais, sociais, morais e econômicos que permeiam os agentes que nele se inserem. Ser cidadão no Brasil deve ser algo mais do que apenas ser brasileiro e votar (e ser votado) é ter a possibilidade de Ser, de existir, algo que é negado às mulheres congoleesas quando se lhes destina políticas públicas

distantes de sua realidade de mulher, de negra, de desterrada e de classe: não é lógico, é a diminuição do próprio, caso se pense em um perspectiva inter-relacional, decerto que se elas não são, eu (e nós), também não somos ou não seremos. Isso é Ubuntu.

3. DIÁSPORAS FEMININAS: COMPREENDENDO POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSECCIONAIS COMO CAMINHO PARA A PROTEÇÃO DA MULHER CONGOLESA EM REFÚGIO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Para uma mulher como Mem, que por pouco havia escapado da cultura da pobreza, voltar a ela era a coisa mais fácil do mundo... porque honestamente, não conseguia mais se lembrar dos substantivos e verbos, dos plurais e singulares, Mem voltou a falar em seu antigo dialeto. A formalidade de seu discurso simplesmente decaiu, assim como o que saía da boca de seus antepassados decaía. Exceto pelo fato de que a fala deles era bonita por ser a única coisa que conheciam, ao passo que a dela era rasa e feia, como uma língua partida tentando desesperadamente se regenerar.

Alice Walker, em A terceira vida de Grange Copeland (2020).

A teoria da interseccionalidade se mostra, neste estágio da investigação, o recorte epistemológico escolhido para se buscar uma solução para a questão da mulher

refugiada congoleza. Deve-se, pois, ter em conhecimento que uma refugiada não apenas se insere numa nova perspectiva social e política como estrangeira, carrega consigo todos as fragilidades que enfrenta por ser mulher, por ser negra, por estar despojada de sua identidade e por ser vista como um peso para a sociedade. A teoria da interseccionalidade, portanto, busca analisar a mulher refugiada sob todos esses ângulos, através de suas fragilidades que se erigem agora como vulnerabilidades superpostas, entrecruzadas, que criam uma situação de peso maior e confere legitimidade ao uso da expressão *hipervulnerabilidade*.

A compreensão das políticas públicas que incidem sob a refugiada deve ter por baliza a teoria da interseccionalidade, o que exige sua compreensão histórica como políticas universais, após como políticas monofocais e, finalmente, como políticas interseccionais. O conceito de *diáspora*, por sua vez, como decorrência da concepção de migração *latu sensu* (movimento migratório que decorre da ação individual), se refere, nesta pesquisa, a movimentos e mobilidades involuntárias (*refúgio*), que traduz um processo de migração e dispersão de um lugar originário (lar-casa) por motivos que fogem à esfera volitiva dos indivíduos para um lugar que traga segurança (proteção da dignidade).

A diáspora implica, portanto, a existência individual (identidade) e também a existência de comunidades significativas (identidades comunitárias) em mobilidade, esferas que devem ser reconhecidas e protegidas. Locupletando esse sentido, Mabanckou *et al* (2021, p. 15), em “elogio das fronteiras” fala sobre “as diversas Áfricas ou Áfricas móveis” construídas pelas diásporas africanas no mundo, em que o deslocamento, o cruzamento de fronteiras, leva a concepção de “identidade para além das concepções de território” (*ibid.* p. 132). O indivíduo *existe e é*, também, nesse sentido, pelo seu reconhecimento, “quando é reconhecido pelo grupo” como *indivíduo*, como pessoa, e o desafio atual e de todos “consiste em reportar os diferentes pertencimentos” (*ibid.*), o que “poderia edificar positivamente um destino comum assumido... da aventura humana” (*ibid.*).

3.1. A interseccionalidade e a mulher refugiada congoleza

A *interseccionalidade* pode ser descrita, do ponto de vista epistêmico, como um instrumento teórico-metodológico e analítico desenvolvido “por feministas negras cujas experiências e reivindicações intelectuais eram inobservadas tanto pelo feminismo

branco quanto pelo movimento antirracista, a rigor, focado nos homens negros” (AKOTIRENE, 2020, p. 18). A visão contemporânea e as ideias que compõem a *interseccionalidade* têm fonte, portanto, nas proposições críticas do feminismo negro, sobretudo nas décadas de 1970-90, a partir da verificação de que o *letramento feminista branco* e a luta antirracista, centrada no *homem negro*, ignorava a existência de narrativas e subjetividades das mulheres negras e de outros grupos socialmente marginalizados.

Em que pese a conceituação, o desenvolvimento teórico e mesmo a cunhagem terminológica tenham sido criados a partir, sobretudo, dos anos 1970, é certo que a compreensão da mulher segundo suas múltiplas trajetórias é deveras antigo e se contrapõe ao mito do discurso generalista que se espraia segundo o desenho de uma *mulher universal*. A inter-relação entre *gênero, raça, classe social, estatuto de cidadania...* na experiência feminina é *trama* antiga. Esse grito ressoa, mesmo quando sufocado ou abafado, através da *memória*.

Tecendo a urdidura do saber interseccional, Sojourner Truth (2014), mulher escravizada desde o nascimento, vendida em leilão quando criança e que viu seus filhos sendo escravizados... tornou-se ativista dos direitos das mulheres e precursora do feminismo negro. Em 1851, na Convenção dos direitos das mulheres de Ohio, proferiu um discurso histórico, em que pergunta: *Eu não sou uma mulher?*

Leia-se:

Aqueles homens ali dizem que as mulheres precisam de ajuda para subir em carruagens, e devem ser carregadas para atravessar valas, e que merecem o melhor lugar onde quer que estejam. Ninguém jamais me ajudou a subir em carruagens, ou a saltar sobre poças de lama, e nunca me ofereceram melhor lugar algum! E não sou uma mulher? Olhem para mim? Olhem para meus braços! Eu arei e plantei, e juntei a colheita nos celeiros, e homem algum poderia estar à minha frente. E não sou uma mulher? Eu poderia trabalhar tanto e comer tanto quanto qualquer homem – desde que eu tivesse oportunidade para isso – e suportar o açoite também! E não sou uma mulher? Eu tive treze filhos e vi a maioria deles ser vendida para a escravidão, e quando eu clamei com a minha dor de mãe, ninguém a não ser Jesus me ouviu! E não sou uma mulher? (2014, *online*).

Com essas palavras, Truth desafia as noções dominantes de gênero, raça e classe, ao interligá-los – indissociavelmente – na sua trajetória de vida. O discurso, pronunciado no caudaloso e efervescente século XIX, reivindica direitos iguais para as mulheres negras a partir da observação dos direitos dos homens e das mulheres brancas. O tema da *mulher universal* é contraditado em seu teor limitativo por uma visão crítica

que ilumina caminhos percorridos por mulheres negras e expõe o modo como mulheres partilham experiências e interesses diferentes, como também obstáculos e opressões.

Nesse caminho, entre as décadas de 1970 e início de 1990, novas teorias críticas despontaram dentro da *teoria feminista*⁶⁶ sobre o denominado “feminismo multirracial”, que colocava em evidência as formas *interligadas* de desigualdade e discriminação experienciadas pelas mulheres negras. Os termos “interligados”, “entrelaçados”, “interdependentes” foram utilizados pela literatura acadêmica antes que a nomenclatura “interseccionalidade” fosse *cunhada* e passasse a definir o fenômeno. Em 1984, bell hooks⁶⁷ publicava, nos Estados Unidos, a seminal obra *Teoria feminista: da margem ao centro* para debater teorias feministas formuladas por mulheres brancas que reivindicavam direitos para as mulheres *a partir do centro*, com base em uma perspectiva unidimensional e universalista sobre a realidade feminina, que quase nunca incluía as mulheres *situadas na margem*.

Segundo a filósofa e ativista, “estar na margem é fazer parte do todo, mas fora do corpo principal” (2019, p. 23). Escreve que “como grupo, as mulheres negras estão numa posição peculiar na sociedade, não apenas porque, em termos coletivos, estamos na base da pirâmide ocupacional, mas também porque o nosso status social é inferior ao de qualquer outro grupo” e conclui: “isso significa que carregamos o fardo da opressão sexista, racista e de classe” (*ibid.*, p. 26). Sedimentar o conhecimento sobre a inter-relação entre gênero, raça e classe social foi, nesse sentido, o processo histórico e epistêmico que alterou a orientação do pensamento feminista.

Na mesma época, no Brasil e na América Latina, autoras como Lélia Gonzalez (2020) desempenharam um papel fundamental para o desenvolvimento da teoria e prática da interseccionalidade. Através de um *feminismo afro-latino-americano*, Lélia

⁶⁶ Conforme bell hooks, “...diferentemente dos estudos feministas focados na recuperação do passado, da história de heroínas esquecidas, de escritoras, e assim por diante, ou preocupados em documentar pelo prisma das ciências sociais as várias realidades da mulher contemporânea, a teoria feminista, a princípio, se apresentou como espaço para colocar em discussão os papéis de gênero herdados de uma tradição sexista. Tratou-se de conferir um caráter revolucionário ao movimento, a partir do qual se pretendia chegar a uma transformação da cultura patriarcal. No final dos anos 1970, as pensadoras feministas já haviam se engajado numa crítica dialética daquele pensamento feminista forjado na esteira do radicalismo de dez anos atrás. Tal crítica lançou as bases para uma teoria feminista de revisionista” (bell hooks, 2019, p. 17).

⁶⁷ bell hooks, importante filósofa e ativista feminista, grafava o seu nome – pseudônimo escolhido em homenagem aos sobrenomes da mãe e da avó – em letras minúsculas.

Gonzalez demonstrou como intersecções entre raça, gênero⁶⁸⁶⁹ e classe⁷⁰ produzem desigualdades e opressões novas e maiores na experiência das mulheres negras no Brasil e na América Latina. Segundo a antropóloga brasileira, a teoria e a prática feminista necessitam de uma abordagem que, por um lado, considere a forma como sistemas de poder e opressão se interligam na vida de determinados grupos e, por outro, empregue uma perspectiva decolonial⁷¹ e antirracista, como modo de desafiar a tradição colonial que continua a moldar e definir relações humanas, jurídicas e sociais. Assim,

Quando falo de experiência, quero dizer um processo de aprendizado difícil de busca da minha identidade como mulher negra dentro de uma sociedade que me oprime e me discrimina justamente por isso. Mas uma questão de ordem ético-política prevalece imediatamente. Não posso falar na primeira pessoa do singular de algo dolorosamente comum a milhões de mulheres que vivem na região; refiro-me às ameríndias e *amefricanas*, subordinadas a uma latinidade que legitima sua inferioridade (LÉLIA GONZALEZ, 2020, p. 140).

Sobre o *mainstream* da teoria feminista, elucida que “o que geralmente encontramos ao ler os textos e a prática feminista são referências formais que denotam um tipo de esquecimento da questão racial” (*ibid.*, p. 141). Mais à frente, Gonzalez expõe que “ao nos impor um lugar inferior dentro de sua hierarquia... [esse esquecimento] suprime nossa humanidade precisamente porque nos nega o direito de ser sujeitos não apenas do nosso próprio discurso, mas de nossa própria história”. Nesse sentido, o *feminismo afro-latino-americano* precisa reconhecer seu caráter multirracial e pluricultural.

⁶⁸ De acordo com a teoria de gênero de Butler (2002), a categoria *gênero* não é um aspecto inerente à natureza ou biologia humana pautado no binarismo de gênero, mas um fenômeno construído social e historicamente, delineado por normas e diretrizes socioculturais. Assim, *gênero* se constitui a partir, sobretudo, de uma dinâmica social, não sendo “um substantivo, mas também não é um conjunto de atributos flutuantes, pois vimos que o efeito substantivo do gênero é performativamente produzido”, socialmente construído (2002, p. 23), nessa acepção, gênero se coloca “como uma edificação cultural/corporal que requer um novo vocabulário” (2022, p. 178).

⁶⁹ Para Scott (1990, p. 73), *gênero*, como categoria de análise jurídica, deve imprimir um método reflexivo dos significados e da aplicação do direito. Conforme a autora, “estabelecidos um conjunto objetivo de referências, os *conceitos de gênero* estruturam a percepção e a organização concreta e simbólica de toda a vida social” (*ibid.*, p. 88) e jurídica. Isso ocorre, de um lado, porque as dinâmicas de gênero estão imersas nos arranjos sociais e essas dinâmicas acabam se imbricando nos processos de articulação do poder social e político. De outro vértice, a diferença estruturada pelo gênero – dicotomia do *masculino* e *feminino* –, por ilustração, produz conceitos morais que são visíveis na sociedade e, de igual modo, nos ambientes do direito, tornando-se necessária a sua compreensão.

⁷⁰ Sobre a relação entre raça e classe, aduz bell hooks (2019, p. 30) que só apenas “analisando o racismo se pode chegar a uma plena compreensão das relações de classe”.

⁷¹ Como alhures alocado, “a teoria decolonial reflete sobre nosso senso comum e sobre pressuposições científicas referentes a tempo, espaço, conhecimento e subjetividade, entre outras áreas-chave da experiência humana, permitindo-nos identificar e explicar os modos pelos quais sujeitos colonizados experenciam a colonização, ao mesmo tempo em que fornece ferramentas conceituais para avançar a descolonização. Esse simultâneo engajamento construtivo e crítico é a segunda contribuição fundamental e uma função-chave do pensamento e da teoria decolonial (MALDONADO-TORRES, 2020, p. 29).

De acordo com Hill Collins e Sirma Bilge (2021, pp. 15-16), a interseccionalidade:

Investiga como as relações interseccionais de poder influenciam as relações sociais em sociedades marcadas pela diversidade, bem como as experiências individuais na vida cotidiana. Como ferramenta analítica, a interseccionalidade considera que as categorias de raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia, faixa etária – entre outras – são inter-relacionadas e moldam-se mutuamente. A interseccionalidade é uma forma de entender e explicar a complexidade do mundo, das pessoas e das experiências humanas.

A interseccionalidade volta seu olhar para a interação simultânea de categorias construídas social, política e culturalmente, como, por exemplo, raça, gênero, classe, nacionalidade, *refugiada*, capacidade, estatuto de cidadania... Essas relações de poder não se manifestam como elementos distintos ou mutuamente excludentes, mas, de maneira oposta, se reúnem de forma *co-constitutiva*, dando ênfase e iluminando múltiplos fatores em influência que podem produzir desigualdades, discriminações e vulnerabilidades sociais.

Conforme Hill Collins (2022, p.13), o que eram noções difusas acerca da interconexão entre problemas sociais e dinâmicas de poder, passam a integrar o cerne compositivo e de investigação da interseccionalidade, que se torna então reconhecida “como uma forma de investigação e práxis críticas”. A interseccionalidade se consolida como campo multidisciplinar de investigação e pesquisa que, em nível teórico e empírico, explora as relações entre as formas sistêmicas de discriminação nas sociedades. Do ponto de vista do discurso, é ferramenta de mudança social e “agrupa ideias oriundas de lugares, tempos e perspectivas distintas, possibilitando que pessoas compartilhem pontos de vista outrora proibidos, ilegais ou ocultados” (*ibid.*, p. 14).

Hill Collins destaca o viés da interseccionalidade como “teoria social crítica” (2022, p. 14) e “forma de investigação e práxis críticas”. Como tal, ancora-se no local de confluência entre a análise dos fenômenos sociais, da ação social, do mundo social, mas também “como uma heurística⁷² e como um paradigma⁷³” (*ibid.*, p. 21). Nesse

⁷² Heurísticas são técnicas para resolução, aprendizagem e descoberta de problemas sociais. Assim, o pensamento informa como as pessoas abordam novos e velhos enigmas, sejam eles problemas sociais no mundo social ou enigmas a respeito de como pensar melhor a produção intelectual...Em seu sentido mais técnico, as heurísticas também fornecem um conjunto de suposições ou lentes provisórias que poder ser usadas em uma disciplina acadêmica ou campo de estudo para resolver problemas sociais. (HILL COLLINS, 2022, p. 54).

⁷³ Paradigmas fornecem estruturas que descrevem, interpretam, analisam e, em alguns casos, explicam tanto o conhecimento que está sendo produzido quanto os processos utilizados para produzi-lo. O pensamento paradigmático envolve ter em mente um modelo ou explicação provisória, um exemplo típico de algo, um conjunto distinto de conceitos ou padrões de pensamento...Quando o pensamento

sentido, entre as premissas orientadoras as interseccionalidade, segundo Hill Collins (2022, p.74), estão:

1) raça, classe, gênero, e sistemas semelhantes de poder são interdependentes e se constroem mutuamente; 2) a intersecção das relações de poder produz desigualdades sociais complexas e interdependentes de raça, gênero, sexualidade, nação, etnia, capacidade e idade [...]; 3) a localização social de indivíduos e grupos na intersecção das relações de poder influencia suas experiências e perspectivas no mundo social; 4) resolver problemas sociais em dado contexto regional, nacional ou global requer análises interseccionais.

Akotirene (2020, pp. 19-20) também apresenta algumas características da interseccionalidade, que são: a 1) *instrumentalidade conceitual* entre, por exemplo, raça, classe, nacionalidade e gênero; a 2) *sensibilidade interpretativa* dos efeitos identitários; e a 3) atenção global para a *matriz colonial moderna*, evitando desvio analítico para apenas um eixo de opressão.

Hill Collins e Sirma Bilge (2021, p. 16) sublinham o papel da interseccionalidade como ferramenta analítica para a solução de problemas sociais e para a formulação de políticas públicas. Elucidam que, nas décadas de 1960 e 1970, as mulheres do movimento feminista negro enfrentaram

...um quebra-cabeça que fazia suas necessidades relativas a trabalho, educação, emprego e acesso à saúde simplesmente fracassarem nos movimentos sociais antirracistas, no feminismo e nos sindicatos que defendiam os direitos da classe trabalhadora. Cada um desses movimentos sociais privilegiou uma categoria de análise e ação em detrimento de outras: por exemplo, raça no movimento em favor dos direitos civis; gênero no movimento feminista; classe no movimento sindical. Considerando que as afro-americanas eram também negras, mulheres e trabalhadoras, o uso de lentes monofocais para abordar questões a desigualdade social deixou pouco espaço para os complexos problemas sociais que elas enfrentam. As questões específicas que afligem as mulheres negras permaneciam relegadas dentro dos movimentos, porque nenhum movimento social iria ou poderia abordar sozinho todos os tipos de discriminação que elas sofriam. As mulheres negras usaram a interseccionalidade como ferramenta analítica em resposta a esses desafios.

Em 1989, a jurista e pesquisadora afro-estadunidense Kimberlé Crenshaw *cunhou* o termo *interseccionalidade* no artigo *Desmarginalizando a intersecção de raça e sexo: uma crítica feminista negra da doutrina antidiscriminação, teoria feminista e política antirracista*⁷⁴, defendendo que discriminações de *raça* e *gênero* não são fenômenos mutuamente isolados e independentes em sua experiência e análise, mas,

paradigmático em um campo muda, as ideias e as relações sociais desse campo também podem mudar. (HILL COLLINS, 2022, p. 65).

⁷⁴ Tradução da autora.

pelo contrário, constituem-se a partir de uma inseparabilidade e da interação simultânea de estruturas de opressão e de desigualdade: *de uma interseccionalidade*.

O termo, no escrito da autora, surge atrelado aos ambientes de justiça. A lei Antidiscriminatória estadunidense possuía uma ranhura contundente: fora elaborada a partir de uma concepção de discriminação que contemplava, em alguns casos, o *racismo* e, em outros, o elemento *gênero*. Nunca os dois juntos e de forma co-constitutiva e interativa. Nesse cenário, Kimberlé Crenshaw teve um encontro com *Emma Degraffenreid*, uma mulher afro-americana “esposa, trabalhadora e mãe” (2017, *online*). Crenshaw tomou conhecimento de seu caso através de um processo judicial em que o juiz indeferiu o pedido e a alegação de Degraffenreid de que havia sofrido discriminação “de raça e gênero” pela parte contrária, uma fábrica automobilística. *Degraffenreid* se candidatou a uma vaga de emprego e acreditava que não havia sido contratada *por ser uma mulher negra*. O juiz recusou a petição com base no argumento de que o empregador tanto contratava afro-americanos como contratava também mulheres.

O problema, todavia, que era de difícil compreensão para o magistrado e que Degraffenreid tentava demonstrar, era que “os afro-americanos contratados pela fábrica eram todos homens, geralmente para trabalhos industriais e de manutenção. Por sua vez, todas as mulheres contratadas, comumente para as funções de secretárias ou recepcionistas, eram brancas” (*ibid.*). O que Degraffenreid enfrentava, portanto, era um cruzamento de formas de discriminação. Segundo Kimberlé Crenshaw (1989), a análise de um único eixo distorce a experiência das mulheres negras. A interseccionalidade, assim:

Não apenas revelará como as mulheres negras são teoricamente apagadas, mas também ilustrará como essa estrutura importa suas próprias limitações teóricas que minam os esforços para ampliar as análises feministas e antirracistas. Com as mulheres negras como ponto de partida, torna-se mais evidente como as concepções dominantes de discriminação nos condicionam a pensar sobre a subordinação como desvantagem que ocorre ao longo de um único eixo categórico...essa estrutura de eixo único apaga as mulheres negras na conceituação, identificação e remediação da discriminação de raça e sexo, limitando a investigação às experiências de outros membros em situação de certo privilégio⁷⁵.

No seminal artigo de Crenshaw (1989), a pesquisadora analisa outros casos da jurisprudência norte-americana para desenvolver o entendimento de como as cortes, nos

⁷⁵ Tradução da autora.

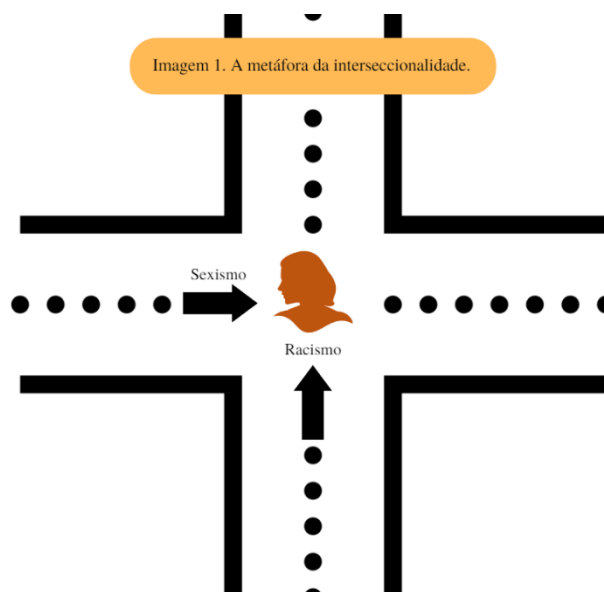
Estados Unidos, julgam e enquadram as narrativas das mulheres negras. A autora percebe que, não raro, as mulheres negras são levadas a reivindicar direitos com base na experiência de desigualdades que enfrentam socialmente e que têm raiz na interação de categorias como raça (racismo) e gênero (sexismo). A resistência das cortes em aceitar discriminações específicas e inesperáveis na vida das mulheres negras reflete, decerto, uma *vontade política* pautada em discursos hegemônicos e relações de poder, como também a percepção moral e social da mulher negra, vítima de apagamento histórico constante.

Segundo Crenshaw (*ibid.*), não há como oferecer resposta a esse problema através de um pensamento monocategórico de inclusão desse grupo de mulheres em um projeto político e de análise social que não traduz a sua especificidade. No caso de Emma Degraffenreid, “ao invés de alargar os padrões para incluir as mulheres afro-americanas” (2017, *online*), a situação foi analisada do ponto de vista formal da norma como uma “*inconsistência jurídica*”. Em outras palavras, a subjetividade da mulher negra e sua realidade como *pessoa* eram negadas. Havia, portanto, a necessidade de nomear esse *problema*, pois “quando o problema não tem nome, não *o enxergamos* direito” (*ibid.*). Era preciso desvelar *a outra narrativa*, a que estava *na margem* das experiências e dos discursos do movimento feminista branco e do movimento antirracista – focado, sobretudo, na experiência dos homens negros.

O termo interseccionalidade é cunhado, portanto, para designar esse fenômeno. Para Kimberlé Crenshaw, a interseccionalidade “nomeia a convergência estrutural entre sistemas interseccionais de poder que criaram pontos cegos no ativismo antirracista e no ativismo feminista”. A autora “indicou que os movimentos antirracistas e feministas estariam prejudicados enquanto vissem suas lutas de maneira separadas e não interligadas” (HILL COLLINS, 2022, pp. 43-44).

A analogia ou metáfora da interseccionalidade, segundo Kimberlé Crenshaw (2017, *online*), pode ser visualizada, no caso de Emma Degraffenreid, através do modo como a engrenagem do trabalho foi estruturada em categorias de discriminação e, nesse exemplo, em *raça* e *gênero*. É possível imaginar, assim, um tráfego em que “as ruas seriam as políticas de contratação e outras práticas que se cruzam... e *Emma*, por ilustração, estaria posicionada exatamente onde tais ruas se cruzam, sentindo o impacto simultâneo dessas forças”. Veja-se a explicação da metáfora na seguinte imagem:

Imagem
metáfora da



1. A

interseccionalidade. Elaboração da autora.

A teoria da interseccionalidade explica, portanto, a localização social dos agentes e atores sociais. A partir dessa situabilidade, que é diferencial e específica a determinados grupos e pessoas, torna-se possível investigar a maneira como esses indivíduos são afetados pela intersecção de categorias de desigualdade social e mapear soluções para os problemas que surgem dessa interação. Hill Collins (1995, p. 491) elucida que

Precisamos claramente de novos modelos que nos ajudem a ver como as estruturas de poder organizadas em torno de relações cruzadas de raça, classe e gênero enquadram as posições sociais ocupadas pelos indivíduos e trabalhem para explicar como sistemas interligados de opressão produzem locais sociais para todos nós.

Nesse caminho, Hill Collins e Sirma Bilge (2021, p. 24) tecem uma analogia interessante sobre a interseccionalidade através da imagem de *um campo de futebol*. Como se sabe, o campo é nivelado, planejado e dividido de maneira equânime entre as equipes de jogadores. Essa imagem evoca a ética esportiva e o desejo de promover uma ideia de justiça e equidade nas disputas e jogos. Imagine, no entanto, “um campo de futebol inclinado, instalado num terreno levemente em declive, no qual o gol do time vermelho fica no topo da colina, e o gol do time azul, no vale”. O time vermelho

Tem uma evidente vantagem: quando tenta marcar o gol, a estrutura do campo ajuda. Não importa quanto talento tenha, porque a força invisível da gravidade ajuda, logo não precisa se esforçar tanto quanto a equipe azul para marcar o gol. Em compensação, o time azul trava uma batalha constante morro acima para marcar o gol. Pode ter talento e disciplina, mas tem a má sorte de jogar em um campo inclinado. Para vencer, a equipe azul precisa de talento excepcional. Fãs de futebol se indignariam se os campos de verdade

fossem inclinados dessa maneira. No entanto, é isso que fazem as divisões sociais de classe, gênero, e raça que estão profundamente interconectadas no domínio estrutural do poder – achamos que estamos jogando em igualdade de condições quando, na verdade, não estamos.

A interseccionalidade, além disso, afasta das discussões sobre a interação das categorias de raça, gênero, classe, *refugiado*, cidadania... a tendência de se observar esses elementos como forças de oposição. Trata-se de ir “além das divisões hierárquicas de oposição que muitas vezes emergem de análises de eixos únicos” (WILLIAMS, 2004), tipicamente monofocais ou monocategóricos, e compreender a convergência estrutural e relacional desses sistemas interseccionais de poder e as formas como essa interação pode invisibilizar mulheres, torná-las mais vulneráveis à discriminação e ao acesso desigual a recursos e direitos, por exemplo.

Pergunta-se, que tipos de interseccionalidades (categorias ou eixos) moldam a experiência e vida das mulheres refugiadas, sobretudo as mulheres oriundas da República Democrática do Congo? E de que forma a interseccionalidade pode auxiliar os teóricos, estudiosos ou *policymakers* (fazedores de uma política pública) na compreensão da vida e trajetórias dessas mulheres, abarcando as complexidades do contexto (especialmente o brasileiro), da diáspora (lugar e tempo) e das categorias de desigualdade? Embora as categorias de *gênero*, *classe* e *raça* tenham se tornado uma tríade amplamente utilizada nos estudos interseccionais, elas não são as únicas.

Dentro dos locais-estruturas relevantes para o desenvolvimento da interseccionalidade surgiram outros marcadores, alguns deles fundamentais para a proteção da mulher em condição de refúgio, como a *diáspora*, *condição de refugiada*, *etnia*, *religião*, *nacionalidade*, *cidadania*, *geração*, *sexualidade*, *capacidade*, *racialização*, são alguns exemplos de marcadores.

Por volta de 1987, Helen Ralston teceu uma pesquisa denominada “mulheres, interseccionalidade e diásporas” (2001), em que analisa a trajetória de mulheres imigrantes de primeira e segunda geração do sul da Ásia vivendo no Canadá. A autora – também ela uma mulher migrante – investigou a experiência de mulheres migrantes não-europeias em uma cidade de médio porte no Canadá. Para esse estudo, a autora utilizou a interface da interseccionalidade e verificou a existência da interação de categorias (não limitativas) como *etnia*⁷⁶, *gênero* e *diáspora* na experiência desse grupo

⁷⁶ Como se verá, a *etnia* abrange não apenas marcadores fenotípicos, mas categorias correspondentes a um grupo étnico. Conforme Schermerhorn (1970, p. 12), tem-se por grupo étnico “uma coletividade, uma ancestralidade comum real ou putativa, memórias de um passado compartilhado, um foco cultura em um

de mulheres. Essa interação interferiu, inclusive, nas políticas de acolhimento do Estado, uma vez que migrantes europeias eram mais bem assistidas, demonstrando a interferência dos marcadores em nível institucional.

Segundo Sirma Bilge e Ann Denis (2010, pp. 2-3), a incorporação da questão *étnica e diaspórica* não é um fenômeno recente, mas remonta o início dos anos 1980, em que a temática étnica e migratória recebe relevância nos novos quadros metodológicos e analíticos da interseccionalidade e foram analisadas em conjunto com os eixos *gênero, raça e classe*. As autoras asseveram, ainda, que “...no início do século XXI, o eixo gênero tornou-se cada vez mais reconhecido como uma característica estruturante central dos processos migratórios” (*ibid.*), indo além da tradicional limitação da análise de gênero restrita aos ambientes familiares, por exemplo. Assim, “uma característica fundamental da pesquisa atual sobre gênero e migração é a maior conscientização da diversidade interna da categoria ‘mulheres migrantes’ (e de ‘homens migrantes’)”, e, sobretudo “da crescente pesquisa que considera a interseccionalidade de múltiplos eixos de relações de poder (raça, classe, sexualidades, idade, nacionalidade, religião, casta, capacidade física) e que moldam as experiências de gênero e os processos migratórios” (*ibid.*).

Além dessas categorias, James-Deramo (2009, p. 23) identifica a existência dos eixos *nacionalidade, cidadania, condição de refugiada* como eixos de vulnerabilização das mulheres refugiadas. Segundo a autora, a consciência interativa-relacional dessas categorias deve nortear as criação e implementação de políticas de inclusão das mulheres refugiadas e os processos de restauração da agência e capacidades das mulheres em situação de refúgio.

3.1.1. Cruzando o atlântico: mulheres congoleesas em diáspora no estado do Rio De Janeiro – levantamento de dados e exposição quantitativa

O fenômeno do refúgio, é, em si, multicausal, está presente em toda a história e exige a formulação de deliberações, soluções e diligências complexas, já que inscrito na dinâmica global-local (GOODALE, 2007). Em nível nacional, envolve um grande campo de forças, de atores e de agentes institucionais. Com a finalidade de aprofundar a compreensão do fenômeno do refúgio no Brasil, mormente no que se refere ao âmbito

ou mais elementos simbólicos definidos como o epítome de sua condição de povo e [seus] padrões de parentesco, filiação religiosa, língua, nacionalidade, características fenotípicas. (Tradução da autora).

proposto pela investigação, o presente tópico consiste no levantamento e coleta de dados, informações e estatísticas nos sítios eletrônicos oficiais de organismos internacionais, nacionais (governamentais) e não governamentais no intervalo de 2011 a 2021. A coleta de dados se deu, sobretudo, a partir do esmiuçamento do banco de dados do ACNUR, do Portal de Imigração do Ministério da Justiça e Segurança Pública, da base de dados e relatórios do CONARE (que forneceu dados sobre um período mais longo, compreendendo os anos de 2003 a 2021), da Polícia Federal, e dos dados fornecidos pela OBMigra.

Deveras, em *Conversas de refugiados*, obra de Bertolt Brecht escrita entre 1940 e 1945 e publicada apenas em 1961, dois homens refugiados falam, na estação ferroviária de Helsinque, sobre as adversas circunstâncias provocadas pela guerra e pelo exílio, ambos sempre “tomando o cuidado de olhar para os lados” (2017, p. 11). Bertolt Brecht passou quinze anos no exílio e, entre as *conversas* dos personagens que criou, são deixados traços biográficos do próprio escritor e a marca indelével causada pelo ambiente inóspito e agressivo da Segunda Guerra. Na dinâmica geopolítica atual, populações inteiras ainda são compelidas a fugir, em meio ao desespero e à incerteza, devido à perseguição, conflitos, violência generalizada, instabilidade política e violações de direitos humanos.

Nas palavras do escritor, “para um sujeito saber se tem de fugir ainda hoje ou se pode fugir apenas amanhã, é necessária uma inteligência com que, há algumas décadas, ele poderia criar uma obra imortal...A terra tornou-se um paradeiro de heróis”, e conclui com uma pergunta que deve surgir no interior de cada pessoa forçada a migrar: “*Aonde vamos?*” (*ibid.*).

Nesse caminho, o Brasil tem se consolidado como um país de acolhimento de pessoas refugiadas, sobretudo nas últimas décadas. Até o final de 2021, em dados consolidados pelo Conare, o número de refugiados no Brasil totalizava o montante de 60.011 (sessenta mil e onze) pessoas, sendo relevante destacar que o dado se refere apenas aos refugiados oficialmente reconhecidos pelo referido órgão. Desse montante, sobre os principais países de nacionalidade ou residência habitual das pessoas reconhecidas no período de 2011-2021 no Brasil, descaram os venezuelanos em maior

número, seguido dos sírios e, na continuação, os refugiados e refugiadas da República Democrática do Congo (SILVA *et al*, 2022, p. 26)⁷⁷.

O Exame dos dados sobre o refúgio no Brasil no período da década 2011-2021 revela uma significativa transformação na dinâmica do *refúgio* em terras brasileiras. No que se refere ao número de solicitações, verifica-se um crescimento constante até o ano de 2016, quando se dá um período de retração quantitativa. No contexto da pandemia de Covid-19, o número de solicitações de refúgio também caiu drasticamente, “retornado a um total de 28.899 solicitações em um ano” (SILVA, 2021, p. 35). Nesse quadro, entre os anos de 2017 e 2019, houve um aumento significativo de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil e, em 2019, fora registrado o maior número de solicitações.

No que concerne às fundamentações exaradas pelo Conare no ato de reconhecimento do status de refugiado no Brasil, dentro das hipóteses previstas pelo conceito formal de refugiado, entre os anos de 2011-2021 a categoria mais aplicada fora a de “Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)”, consubstanciando um total de 93,7% das fundamentações aplicadas no período 2011 a 2021 (SILVA, 2021, p. 44).

No que concerne ao *gênero*, verificou-se, entre os anos de 2011 e 2021, que os homens correspondiam a um total de 61,5% do montante de pessoas solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, enquanto as mulheres representavam 38,1% no total. Entretanto, quando se faz o cotejamento e a análise dos dados com base *no gênero e na nacionalidade*, se observa que, entre alguns países, como é o caso de Angola, Venezuela e República Democrática do Congo, por exemplo, a variação de distribuição por *gênero* é quase equilibrada e, nesses casos, se mantem em uma média de 40%, o que denota que, em se tratando de análise confluyente entre *gênero e nacionalidade*, alguns países apresentam, de forma mais acentuada, processos de *feminização* nas diásporas involuntárias (*ibid.* p. 15).

⁷⁷ Dados da 7ª edição do relatório nacional *Refúgio em Números*, relatório anual que analisa dados do governo federal relacionados ao refúgio no Brasil. O documento é elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e dados da Polícia Federal. Para a elaboração da publicação foram utilizadas duas bases de dados do Sistema de Tráfego Internacional – Medidas de Alertas e Restrições Ativas (STI-MAR), sob gestão da Polícia Federal, bem como a da Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CG-Conare), após o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) conferir o tratamento estatístico necessário para validação de consistência.

Nesse cenário, como já demonstrado, a República Democrática do Congo (RDC) continua gerando novos fluxos de migração forçada, sejam mobilidades internas (PDIs) ou externas e transfronteiriças (em direção a outros países). Apenas no final de 2021, registrou-se cerca de 908,400 refugiados e refugiadas congolezes que atravessaram a fronteira da República Democrática do Congo em direção a outros países (ONU, 2021b, p. 17) e quase três milhões, durante todo o ano de 2021, se deslocaram internamente ou para além das fronteiras da nação africana (*ibid.* p. 6). O Brasil tem se destacado como país de acolhimento de refugiados e refugiadas oriundos da República Democrática do Congo.

No banco de dados do CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados) disponível no portal da Imigração do Ministério da Justiça e Segurança Pública em dados brutos e através dos dados fornecidos pelo OBMigra, é possível traçar uma linha quantitativa do cenário de acolhimento de refugiados da República Democrática do Congo durante os anos de 2003 a 2021. Os dados estão disponíveis nas seguintes categorias: quantidade de refugiados da República Democrática do Congo, gênero, idade, tipo de processo, ano de decisão do processo de concessão de *status* de refugiado e cidade requerida para o refúgio.

Registre-se que, durante a década de 1990, período de eclosão dos conflitos que vieram a ser denominados de Primeira e Segunda Guerras do Congo, o Brasil reconheceu 1.786 pessoas refugiadas no país, das quais 152 eram provenientes da República Democrática do Congo. Conforme dados do CONARE, de 2003 a 2021, o Brasil registrou um total de 1759 (mil setecentos e cinquenta e nove) refugiados vindos da República Democrática do Congo. O fluxo de refugiados no decurso da década de 2000 tem rastilho no contexto conturbado e instável provocado pelas eleições presidenciais de 2006 na RPD, que suscitaram conflitos entre os apoiadores e opositores, como alhures explanado, de Joseph Kabila.

Dos mil setecentos e cinquenta e nove refugiados da República Democrática do Congo no Brasil entre 2003 e 2021 registrados pelo Conare, a estimativa por idade indica que, de zero a sessenta e dois anos, todos os perfis etários já foram acolhidos pelo país, havendo predominância entre a faixa de dezoito anos e quarenta anos. Veja-se a representação numérica no gráfico (os números na pirâmide designam a quantidade de pessoas, enquanto os números na base indicam a faixa etária).

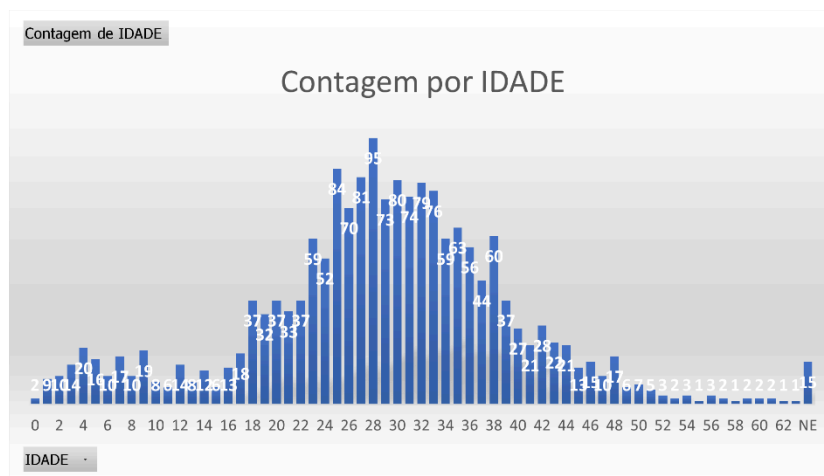


Gráfico 3. Dados e estatísticas sobre o quantitativo por idade de refugiados da República Democrática do Congo no Brasil entre os anos de 2003 e 2021. Elaboração da autora. Fonte: CONARE.

No que se refere ao processo de reconhecimento da condição de refugiado, a taxa de deferimento positivo dos solicitantes oriundos da República Democrática do Congo é alta, perfazendo o quantitativo de 46,31% de decisões favoráveis no período em análise.

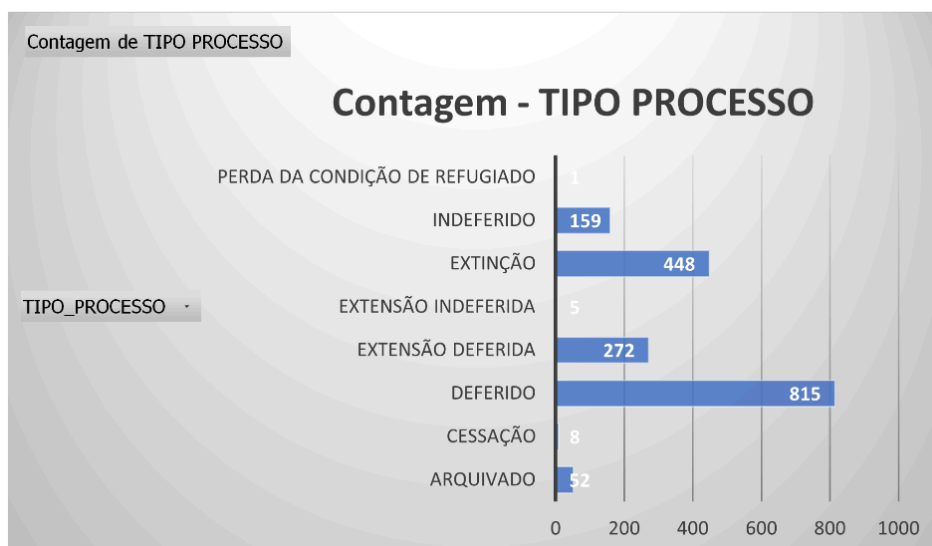


Gráfico 4. Dados e estatísticas sobre o quantitativo por tipo de processo de pedido de refúgio de refugiados da República Democrática do Congo no Brasil entre os anos de 2003 e 2021. Elaboração da autora. Fonte: CONARE.

Em relação à abertura de processos de refúgio pela população de refugiados oriundos da República Democrática do Congo, verifica-se, entre os dados brutos, que o

ano de 2011 marca o início de uma crescente (com quarenta e quatro solicitações) em relação aos anos anteriores, com ápice entre os anos de 2014 (quatrocentos e oito processos) e 2015 (quatrocentos e vinte processos). A partir de 2016 a média de abertura de processos começa a decair.

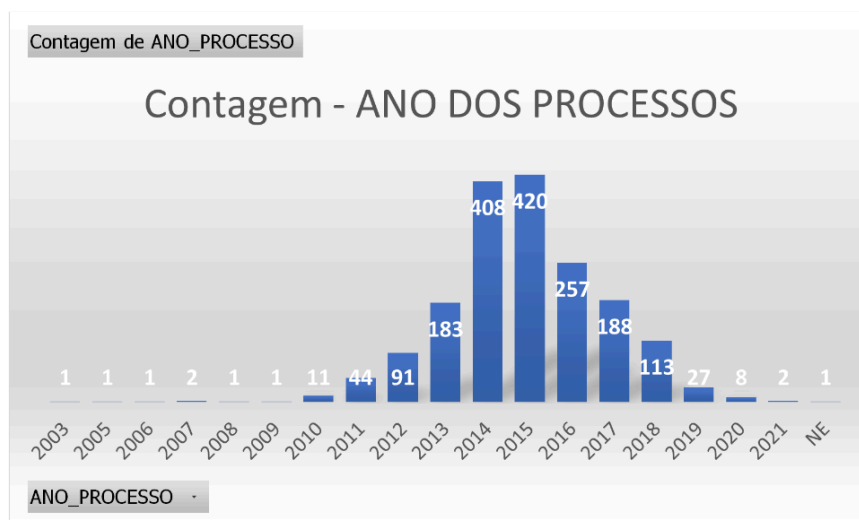


Gráfico 5. Dados e estatísticas sobre o quantitativo de processos de pedido de refúgio de refugiados da República Democrática do Congo no Brasil entre os anos de 2003 e 2021. Elaboração da autora. Fonte: CONARE.

Nessa vereda, diversos fatores podem influenciar a decisão de uma pessoa em condição de refúgio na definição de um lugar ou país de acolhimento, como, por exemplo, a *proximidade*, isto é, países mais próximos ou fronteiriços ao país de origem, uma vez que tendem a ser um destino menos dispendioso; *laços comunitários ou familiares* também podem motivar refugiados, já que a existência de familiares já estabelecidos em outras localidade ou conexões comunitárias podem facilitar o deslocamento e a inclusão no novo país.

Além disso, a *língua e cultura* também são elementos importantes, na medida em que facilitam o processo de inclusão; níveis de *segurança e estabilidade*, dado que os refugiados podem optar por países que sejam considerados mais seguros e politicamente estáveis; *motivações econômicas*, como disponibilidade de acesso ao emprego; *dinâmicas e redes migratórias* também podem influenciar o destino de uma pessoa em situação de refúgio. Decerto, o caráter volitivo e poder de escolha (agência) dos indivíduos é, sobremaneira, suprimido nesses processos.

Durante a década de 1990, o fluxo de refugiados da República Democrática do Congo em direção ao Brasil pode estar relacionado à migração angolana, conforme

afirma Vieira (2015, p. 59). A guerra em Angola, entre os anos de 1975 e 2002, provocou uma incursão de movimentos migratórios involuntários e muitos angolanos se refugiaram na RDC, país vizinho, e depois escolheram o Brasil como destino. O acolhimento dos refugiados angolanos pode ter reverberado positivamente e configurado a imagem do Brasil como uma rota viável para o abrigo de pessoas em condição de refúgio. A dinâmica de rede migratória teceu pontes de solidariedade e ajuda mútua entre angolanos e congoleses no Brasil e, com o passar do tempo, os congoleses organizaram formas próprias de rede de comunicação, auxílio e solidariedade, fortalecendo laços comunitários, identitários e de parentesco (*ibid.*). Além disso, de acordo com Honorato e Freitas (2023),

Em suma, com o fim das guerras civis na República Democrática do Congo, o país entrou em um "estado de violência", que diversificou os destinos dos congoleses na diáspora. É nesse contexto que o Brasil se insere: a ascensão da atenção internacional do país devido ao seu crescimento econômico e a realização de grandes eventos esportivos no início dos anos 2000 foram motivações para a nação sul-americana se consolidar como destino dos refugiados congoleses no início do século XXI.

Verifica-se, sobretudo, três estágios principais de chegada de congoleses refugiados no Brasil, quais sejam: 1) durante a década de 1990, com a chegada dos primeiros fluxos de pessoas, que eram menos numerosos e se fixaram, no Rio de Janeiro, segundo Tannuri (2010), sobretudo na comunidade do Brás de Pina; 2) o segundo estágio é percebido no hiato temporal que compreende 2002 a 2007 e que, como já mencionado, corresponde ao período de eclosão das guerras do congo; 3) o terceiro estágio abarca o período de instabilidade sociopolítica na República Democrática do Congo posterior às eleições de 2006 até o contexto atual⁷⁸.

No que concerne ao *quadro de feminização* das migrações congolesas para o Brasil, o banco de dados do CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados) revela cenários sobre o perfil das mulheres refugiadas da República Democrática do Congo no

⁷⁸ Um aumento notável nas violações dos direitos humanos foi registrado em 2021 na República Democrática do Congo através do monitoramento de proteção do ACNUR nas quatro províncias orientais da RDC: 8.233 incidentes na província de Tanganica, 15.055 na província de Kivu do Norte, 17.129 na província de Kivu do Sul e 27.443 na província de Ituri. Essas violações incluem ataques físicos contra civis, assassinatos, sequestros para resgate, recrutamento forçado e infantil para os conflitos, saques e violência de gênero. Em todo o país, os riscos de violação dos direitos humanos são agravados pela desigualdade de gênero, por normas sociais que muitas vezes são discriminatórias em relação às mulheres, pela baixa participação das mulheres na tomada de decisões, pela falta de meios de subsistência e oportunidades de educação e pela exposição das mulheres a riscos significativos durante a mobilidade das mulheres. Além dessa situação já precária, em maio de 2021, o presidente da RDC declarou *état de siège* (estado de sítio) para as províncias de Ituri e Kivu do Norte para enfrentar a deterioração da insegurança e a instabilidade política, o que provavelmente gerará movimentos populacionais significativos em 2022 e 2023 devido a intervenções militares nessas áreas (2022, *online*, Reliefweb).

país durante o período de 2003 a 2021 e denota certa igualdade numérica em relação ao quantitativo de homens. Segundo os dados brutos, entre os refugiados e refugiadas registrados, cerca de 31,5% correspondem ao percentual de mulheres e 52,7% ao percentual de homens. Ainda, 14,4% do quantitativo não apresenta, nos dados, definição quanto ao gênero e 1,4% estão na categoria NE (não existe). Veja-se, nesse sentido, a exposição numérica dos percentuais:

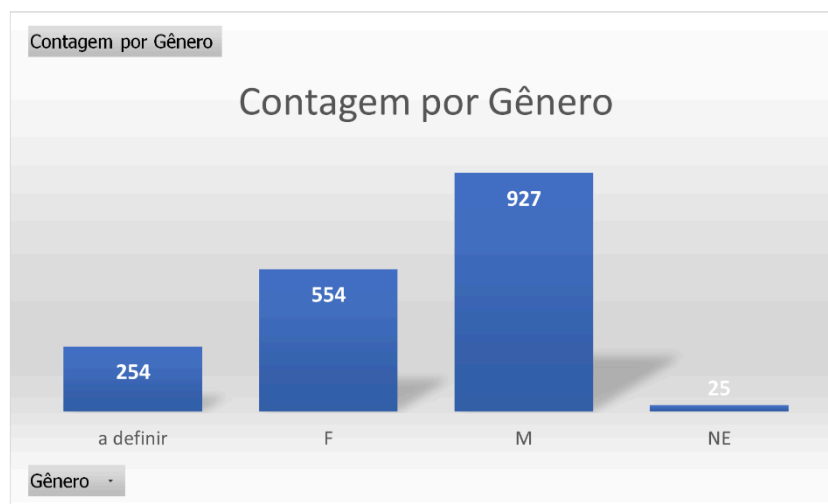


Gráfico 6. Dados e estatísticas sobre o quantitativo por gênero dos refugiados da República Democrática do Congo no Brasil entre os anos de 2003 e 2021. Elaboração da autora. Fonte: CONARE.

Na linha temporal, vê-se pelos dados de abertura dos processos de solicitação de refúgio que há um aumento progressivo da migração feminina da República Democrática do Congo para o Brasil. A curva crescente acompanha, do mesmo modo, o aumento do fluxo de refugiados da RDC para o Brasil, incluindo homens refugiados, o que demonstra que a *feminização* desses processos migratórios não é recente ou contemporânea, mas ocorre desde o primeiro estágio de fluxo migratório, retratado na década de 1990, até o contexto atual. No entanto, embora as mulheres congoleesas tenham sido parte significativa na formulação dos fluxos e dinâmicas migratórias descritas e sua presença seja verificada em um quantitativo semelhante ao percentual numérico dos homens refugiados desde os primeiros deslocamentos, há uma invisibilização desse protagonismo feminino nas abordagens analíticas e nos sentidos.



Gráfico 7. Contagem comparativa por gênero entre os anos de 2009 e 2021. Elaboração da autora. Fonte: CONARE.

Os dados demonstram, ainda, que as mulheres e meninas da República Democrática do Congo se refugiam, sobretudo, em três localidades no Brasil: Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília. De acordo com os registros, o estado do Rio de Janeiro refugia cerca de 243 (duzentos e quarenta e três) mulheres e meninas da RDC. Decerto, sendo o fenômeno do refúgio algo dinâmico, móvel e de difícil captação estatística, esses números podem variar para mais. Além disso, um percentual de congoleses não informou o destino de refúgio, o que pode ampliar o número de mulheres e meninas da RDC no Rio de Janeiro. O gráfico a seguir traz o panorama dos dados em que as torres em azul representam o quantitativo numérico das mulheres refugiadas da RDC no estado do Rio de Janeiro e os números abaixo das torres designam a idade informada na época dos registros pelo CONARE.

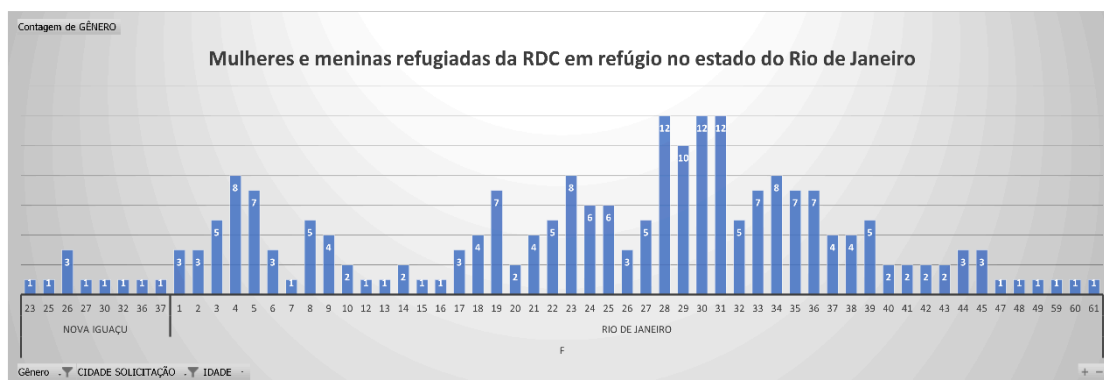


Gráfico 8. Mulheres e meninas refugiadas da República Democrática do Congo em refúgio no estado do Rio de Janeiro. Elaboração da autora. Fonte: CONARE.

3.2. Políticas universais e monofocais em face de políticas públicas interseccionais: análise das hipóteses

No cerne do termo “políticas públicas” (*public policy*) podemos encontrar o conteúdo corpóreo, tangível e simbólico das decisões políticas e do processo de edificação, planejamento, gestão, articulação e operacionalização dessas decisões em torno de uma finalidade precípua: oferecer respostas para *problemas públicos* e promover o *bem-estar* da população e da sociedade politicamente organizada.

Na clássica definição de Lasswell, de 1936, a existência de uma política pública pressupõe locupletar a seguinte frase: “*quem ganha, o quê, quando e como?*”. Nos últimos setenta anos, o campo de estudos de políticas públicas se firmou como ciência e método, e construiu um *corpus* teórico e epistêmico próprio que serve, por um flanco, para a investigação de fenômenos sociais e políticos e, por outro, para impulsionar a ação governamental e política e propor, quando for preciso, transformações e alterações no andamento dessas ações. Nesses termos, *política pública* se caracteriza como o conjunto de ações, decisões e instrumentos de ação governamental direcionados para a consecução de objetivos e fins específicos a partir do delineamento de problemas públicos e da intencionalidade sociopolítica de oferecer soluções que promovem o *bem-comum* e, por conseguinte, o *bem público*.

A política pública tem *vida*, portanto. Ou, como a doutrina denomina, um *ciclo não linear de existência*, que perpassa a identificação e a análise de um problema público, o desenvolvimento e a proposição de soluções, a implementação dessas respostas e a avaliação dos resultados por meio da análise de impacto de uma política pública institucionalizada e operacionalizada.

No Brasil, a identificação de problemas sociais, políticos, econômicos, urbanísticos, tecnológicos... frequentemente é tratada pela linguagem das políticas públicas como problemas “pontuais”, sem que se considere, no entanto, que questões como a desigualdade socioeconômica, a disparidade de gênero, as discriminações raciais, a composição do desenho urbanístico dos municípios e mesmo a violência urbana têm raiz profunda em situações estruturais da história do nosso país, densamente rica e, na mesma proporção, intensamente desigual. São problemas, portanto, perduráveis e insistentes, sendo certo que a atividade pública voltada para atenuá-los e dirimi-los deve partir da análise estruturante e interseccional dessas conjunturas.

Como *ação política* voltada para solucionar problemas públicos, é possível afirmar que a existência de políticas públicas precede seu conceito e sempre existiu em sociedades politicamente organizadas. Conforme Bobbio (p. 954), o termo *política*, enquanto conceito, pode ser considerado como uma forma de atividade ou de *práxis humana* na sociedade. Na abordagem clássica, “política” é um adjetivo que deriva da palavra grega *pólis* (*politikós*) que, por sua vez, significa tudo o que se refere à *cidade*, ou seja, ao que é “urbano, civil, público, sociável e social” (*ibid.*). Aristóteles, no século IV a.C., escreveu o primeiro tratado sobre o tema, denominado *Política*, em que esboça os traços, a natureza, as funções, as divisões e as finalidades do Estado em torno *da vida política*.

Sobre o “homem” ou o humano, o filósofo estagirita inaugura o termo “*zoon politikon*”, ou seja, o humano é naturalmente um *ser social*, destinado a viver em comunidade *e pela* comunidade: é peça da vida política. Escreve que “sabemos que toda cidade é uma espécie de associação, e que toda associação se forma tendo por alvo *algum bem*; porque o homem só trabalha pelo que ele tem em conta de um bem”. Assim, as sociedades se reúnem (ou se associam) em torno “de um bem”, em que “a mais importante delas, pois que visa a um bem maior, envolvendo todas as demais: [é] *a cidade ou sociedade política*” (2010, p. 1). Assim, o *zoon politikon*, ou o homem animal político, único capaz de viver e se organizar em sociedade, deve dedicar-se para o desenvolvimento do maior *bem-comum: a comunidade, a cidade*, através do pensamento racional, da participação política e da tomada de decisão.

Não se descure, todavia, que essa veia do pensamento aristotélico exclui totalmente *as mulheres*⁷⁹, consideradas pelo filósofo como biologicamente inferiores aos homens e, portanto, destinadas aos cuidados do lar e da família – sem estar, também, no comando desses ambientes. Para Aristóteles (2010), as mulheres eram incapazes de articular um pensamento racional ou realizar uma tomada de decisão política

⁷⁹ É de se destacar que “Aristóteles, considerado primeiro antropólogo a estabelecer a ideia da dicotomia dos sexos em dois polos: negativo (mulher) e positivo (homem) – admite a existência de diferenciação biológica que, em certos momentos de análise e articulação, denota a característica natural da inferioridade feminina. Tal colocação reverbera não apenas em seus escritos de análise natural-biológica, mas sobretudo quando trata da teleologia que analisa a natureza como forma e essência. Nessas noções, para o estagirita, a natureza demonstra a aptidão masculina para desempenhar um papel hegemônico na casa e na *polis*, ratificado, outrossim, pela assunção de qualidades e virtudes que (re)legitimam seu domínio nesses ambientes. Num outro passo histórico, a ética cristã medieval retoma as ideias aristotélicas e estabelece, num horizonte racional epistêmico, que as qualidades positivas humanas estavam necessariamente inculcadas no homem e as negativas se alocavam na mulher, em razão – óbvia – da fisionomia, da biologia, do sexo” (DANTAS; LIMA JR., 2020, p. 276).

(minoração da agência feminina naturalizada), e por isso, sob perene tutela masculina, não participavam da vida pública e política. O conceito de *zoon politikon*, desse modo, pautado no reconhecimento da natureza social e política dos indivíduos, não inclui as mulheres como participantes ativas, mas em uma posição subalterna e inaudita da sociedade e da atividade política.

Nesse caminho conceitual, a política, portanto, se refere a uma *ação* ou *práxis* que tem por objetivo o aperfeiçoamento da *pólis*, da convivência humana em sociedade e daquilo que é considerado “*bem comum*”. Como já abordado nesta pesquisa, na modernidade, a noção de *política* como a arte de governar a *pólis* vai incorporar expressões como “ciência do Estado” e, pouco a pouco, o termo *política* como referência à *pólis* passa a especificar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma forma, estão ligadas à figura do Estado e, nesse liame, ao conceito de *poder* político. Sobre esse cenário, Bucci (2021, p. 48) afirma que, com o tempo, os modos “de exercício do poder se transformaram em nome da proteção aos direitos e valores da cidadania e da democracia”, de modo que se tornou indispensável

...reclamar a integração das dimensões política e jurídica no interior do aparelho do Estado, combinando as esferas da Administração Pública e do governo; a política imbricada com a técnica, a gestão pública institucionalizada e regada pelo direito. A face política do governo vai se revestindo cada vez mais de uma tecitura jurídica.

Em resumo, ***política pública*** se torna a atividade associada às ações, processos e decisões políticas do Estado construídas de maneira dinâmica, em conjunto com diversos atores e sujeitos sociais e políticos e revestida de caráter político-jurídico. Essa atividade, centrada na resposta a um problema de jaez público, tem por finalidade a melhoria de vida das populações e o desenvolvimento sociopolítico do Estado: em uma ideia, a promoção do novo conceito de cidadania.

Ademais, analisando o papel das políticas públicas dentro do significado do Estado de Bem-estar social e da estrutura do estado brasileiro atual, cuja essência e fonte de atuação se encontra na Constituição Federal de 1988, Bucci (2021, p. 49) expõe que, em se tratando-se do fortalecimento da democracia e da valorização do Estado, é importante a análise dialógica das formas através das quais as dimensões políticas, técnicas e jurídico-institucionais se relacionam para promover uma sociedade verdadeiramente justa e em desenvolvimento. Desse modo

Numa sociedade em desenvolvimento, a inovação governamental depende não apenas de inovações, propriamente ditas, mas, em grande medida, da

conjugação dessas com melhorias incrementais, cujos resultados criem condições de legitimação social e, com isso, permanência e realimentação positiva do processo. A agenda de desenvolvimento se abre para o entendimento de como se formulam e executam políticas públicas, por meio de diferentes arranjos, seja para o atendimento de direitos, diretamente, seja para a organização das formas econômicas e sociais que se relacionam com esse resultado, a partir de iniciativas dirigidas e coordenadas pelo Poder Público.

Nesses termos, o [novo] *contrato social*, portanto, pressupõe a existência de políticas públicas e programas governamentais que promovam a igualdade, a inclusão e a coesão-harmonia social e, no mesmo esforço, atue na redução das injustiças e desigualdades presentes na sociedade. Em suma, o que se busca é a construção de uma *comunidade política* pacífica, inclusiva, plural, justa e equitativa, em que todos os indivíduos tenham acesso aos recursos, direitos e oportunidades de desenvolvimento humano e de *dignificação*. Nessa toada, políticas públicas se constituem como *ferramental* indispensável para a implementação de um Estado comprometido com tais valores e objetivos.

Conforme Pacífico (2010, p. 358), políticas públicas “são as políticas realizadas pelo governo, diretamente ou por intermédio de agentes autorizados, visando à melhoria da qualidade de vida da população e do público-alvo daquelas políticas”. Dessarte, uma política pública eficiente demanda o estudo aprofundado do problema público, assim como um engajamento social ativo e o empenho continuado, pelos diversos atores da *ação*, para o seu aperfeiçoamento.

Na concepção de Bucci (2020), política pública pode ser definida por meio de um conceito multidisciplinar, que conjuga aspectos políticos, jurídicos, institucionais e técnicos, além de dimensões sociais e econômicas da vida política e social. Sua existência (ou inexistência), pressupõe, decerto, intencionalidade política, responsabilidade orçamentária, dinâmicas de poder e o envolvimento de múltiplos atores e interesses, e deve visar sempre a construção de uma sociedade que espelhe, ponto a ponto, os valores esculpidos pela Constituição de 1988.

Em vista do exposto, no que se refere à elaboração e implementação de políticas públicas para refugiados no Brasil, pode-se destacar três caminhos ou modelos.

O primeiro modelo, *universalista*, consiste em estratégias ou ações de universalização dos serviços e direitos no Brasil e parte da premissa de que os refugiados dispõem dos mesmos direitos que os nacionais no acesso, por exemplo, à

educação, saúde, trabalho, lazer e outros. **O segundo modelo, *focal, ou monofocal***, se refere às políticas públicas que têm por público-alvo *os refugiados* e busca atender demandas dos refugiados no Brasil. **O terceiro modelo, *interseccional***, visa a implementação, na interface das políticas públicas, da perspectiva da interseccionalidade, que implica a adoção de uma abordagem multinível ou multicategorial na formulação de políticas públicas, que considera que fatores-categorias como *raça, classe, gênero, identidade, cidadania...* compõem, de forma simultânea e interativa, significados específicos na vida de determinados sujeitos, provocando vulnerabilidades e problemas sociais estruturais novos e densificados. Além disso, a perspectiva interseccional revela o caráter limitativo e, não raro, excludente dos métodos tradicionais de criação de políticas com aplicação universalista e/ou monofocal.

3.2.1. Modelo de política pública universalista e seus entraves

Nesse sentido, os primeiros dois modelos, ***universalista e monofocal***, possuem pontos criticáveis, embora haja perceptível evolução na passagem de um programa universalista para um monofocal. Isso porque a base epistêmica para uma política pública universalista é o indivíduo considerado em sua dimensão universal, como se fosse um modelo único de pessoa a ser aplicado a todos os beneficiários do programa das políticas públicas.

Nesse ponto, para fins de elucidação, é conveniente rememorar o projeto de pessoa do iluminismo – cujo modelo e dignidade ainda é bastante visto, sobretudo sob a ótica kantiana – que tem por base o indivíduo constituído por um elemento que se pretende universal: no caso, a liberdade guiada pela razão, criando a ilusão de seres iguais numa modelagem formal universal (igualdade formal). Não é assim que se apresenta a humanidade e mesmo o modelo universalista do iluminismo não é verdadeiramente universal, mas o quadro pintado de um ator historicamente situado e constituído: o homem branco europeu.

Esse quadro universalista possui camadas finas em seu discurso que precisam de cautelosa análise. Kimberlé Crenshaw (2002, p. 175), por exemplo, lembra que, mesmo quando a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1945 instituiu seu artigo 2 o princípio da igualdade de gênero – mais tarde explicitado na Convenção para

a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (de 1979) –, os abusos e violações que as mulheres vivenciavam, sempre invisibilizados, não foram incorporados na formulação do *sujeito universal* dos direitos humanos, desenhado a partir da experiência dos homens.

A despeito da garantia formal, a aplicação dos direitos humanos em favor das mulheres era prejudicada, uma vez que suas experiências eram colocadas como diferentes e distantes das dos homens. Assim, quando as violações cabiam nas categorias das mesmas que os homens sofriam, esses abusos eram percebidos e definidos como violações a direitos humanos. Quando as violações eram *próprias do gênero feminino*, e, portanto, diferiam das transgressões sofridas por homens, esses abusos, próprios do gênero, sofriam graus de apagamento.

Sobre o viés das políticas públicas universalistas, ainda, é preciso que se considere que, no Brasil, muito embora a disponibilidade dos serviços públicos e a assistência básica sejam direitos universais e, portanto, dirigidos às pessoas refugiadas, essas populações experenciam dificuldades de acesso próprias da sua condição. As barreiras são muitas e desembocam em um tratamento desigual e limitado aos serviços e políticas. A título de ilustração, em 2018 uma criança filha de refugiados, ainda sem documentação, pleiteara o acesso igual ao direito à educação. O estado do Rio Grande do Sul interpôs agravo de instrumento contra decisão que deferiu a vaga em escola pública para a criança sob o argumento de que ela não possuía residência permanente no país, gerando o alijamento, nesses termos, de um dos mais determinantes direitos sociais para o Estado de Direito e, assim, enfraquecendo a própria democracia e o reconhecimento a inserção cidadã à criança.

O acórdão proferido no Agravo de Instrumento nº 70077684355/2018, de relatoria do Des. Alexandre Kreutz, retrata recurso contra decisão que “...deferiu vaga em escola para migrante sem residência fixa no país...” e tem a seguinte ementa (BRASIL, 2018):

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. direito à educação. situação de refúgio. Os solicitantes de refúgio têm os mesmos direitos e a mesma assistência básica de qualquer outro estrangeiro que resida legalmente no país. Nesse passo, não encontra qualquer respaldo legal a negativa estatal de fornecer educação obrigatória à menor refugiada que possui cadastro de pessoa física, com permanência provisória legal no país e é solicitante de refúgio através de pedido de reunião familiar. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. UNÂNIME.

O inconformismo estatal se sustentara, basicamente, nas alegações de que: a) somente estrangeiros com residência permanente no país teriam de fato o direito à matrícula escolar; b) a concessão de matrícula a estrangeiros sem residência causaria prejuízo aos nacionais e aos estrangeiros residentes, em virtude de diminuição ou ausência de vagas; c) que existem documentos de identificação do estrangeiro que precisam ser apresentados para que a matrícula seja deferida, conforme o art. 18 da Portaria 260/2017, sendo questão de legalidade a ser observada pelo gestor público, sob pena de responsabilização.

Os apontamentos listados pelo Estado foram, contudo, rechaçados, tanto em sede de antecipação de tutela como, no julgamento definitivo do feito. Dispôs o órgão recursal sobre as bases constitucionais do direito à educação (art. 205, 208, IV e 227, *caput*, da Constituição Federal) firmando-o como um direito de todos e dever do Estado, especialmente no caso da educação infantil:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Em outro caso, de 2020, uma lei municipal de Boa Vista, capital do estado de Roraima, cidade que tem recebido grande fluxo de refugiados venezuelanos, tentou limitar o número de migrantes atendidos por UBSs e o Hospital da criança sob a justificativa de que

...no que tange à saúde pública, tem-se notado que grande parte dos atendimentos nas unidades básicas de saúde, bem como no hospital municipal, estão sendo destinadas a migrantes que, na maioria das vezes, pernoitam no local e logram êxito no atendimento, fazendo com que a população brasileira não consiga o direito constitucional à saúde (BOA VISTA, 2020).

Com efeito, a Constituição (1988) assegura que “a saúde é direito de todos e dever do Estado”, a ser garantido “mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196, CF/88). O direito à saúde posta-se intimamente vinculado ao princípio da dignidade, ao direito à

vida e ao postulado da justiça social. Dessarte, com base nesse entendimento, o município de Boa Vista moveu uma ação direta de inconstitucionalidade contra a Câmara da cidade. O Pleno do Tribunal de Justiça de Roraima decidiu, de forma unânime, derrubar liminarmente a lei municipal de Boa Vista. A Defensoria Pública da União já havia questionado a validade da normativa municipal e atentado para o seu caráter discriminatório. De acordo com a DPU, a lei

...nitidamente advinda de uma política institucional discriminatória, obsta, de maneira inconstitucional e ilegal, o amplo exercício do direito à saúde pelos migrantes e refugiados, bem como os submetem a uma pseudo situação de irregularidade, eivado de violações flagrantes a garantias constitucionais, a dizer, a proibição à discriminação de origem, isonomia no tratamento público, direito à dignidade da pessoa humana, saúde, dentre outros a serem tratados em tópico próprio (DPU, 2020).

Deveras, em pesquisa realizada no estado do Rio de Janeiro pelo IPEA (2015, p. 48), imigrantes⁸⁰ responderam a questionários sobre o acesso a serviços públicos. No que se refere ao direito à saúde, quando questionados sobre se tiveram problemas de acesso aos serviços públicos de saúde, 85% responderam que sim (os problemas não foram especificados na pesquisa). Em se tratando do acesso à renda e trabalho/emprego, 50% dos entrevistados responderam positivamente, que tiveram problemas de acesso ao trabalho e emprego no Rio de Janeiro. Por fim, sobre o acesso à educação, quando perguntados se o acesso a instituições públicas de ensino foi possível, 57% afirmaram que não e 50% registraram que tiveram problemas de acesso à educação.

As dificuldades de acesso à educação, à saúde e à renda (trabalho e emprego) por refugiados e refugiadas se revelam inconciliáveis com toda a perspectiva da Constituição Federal (1988), uma vez que os direitos elencados no texto constitucional se dirigem às pessoas em sua *natural dignidade*, todas elas... sem discriminação. E agasalham brasileiros e refugiados.

3.2.2. Modelo de política pública monofocal: avanços e limitações

O segundo modelo de políticas públicas, *monofocal*, ou *modelagem monofocal*, consiste em propor uma perspectiva que busca desgarrar-se do controle formalista havido na primeira proposição para centrar-se na condição do beneficiário direto da política pública: o refugiado, ou, em termos mais claros, a pessoa em busca e processo de refúgio.

⁸⁰ O IPEA entrevistou migrantes, refugiados e apátridas residentes no estado do Rio de Janeiro.

Há considerável ganho no que se refere à especificação da condição do refugiado e, conseqüentemente, no tratamento com maior isonomia (material), segundo sua condição específica (de busca de refúgio). Contudo, peca ao deixar de lado as contradições estruturais existentes na própria sociedade (estruturada cada vez mais num universo econômica e culturalmente globalizado), padecendo do mal de ainda não tratar com a devida isonomia os beneficiários, pois deixa de lado as opressões estruturais pelas quais, no caso do presente estudo, uma mulher, negra, sem identidade (é alijada de sua profissão, de seus bens, de sua história de vida) passa ao tentar valer-se de uma política pública. Isso para não se aprofundar no problema do racismo no Brasil, algo estruturalmente codificado na sociedade e que não atinge apenas refugiados, mas todos os racializados que buscam apoio nas instituições de Estado: “As instituições são apenas a materialização de uma estrutura social ou de um modo de socialização que tem o racismo como um dos seus componentes orgânicos. Dito de modo mais direto: as instituições são racistas porque a sociedade é racista” (ALMEIDA, 2020, p. 47)⁸¹. A mulher refugiada negra, além de ter de romper as barreiras do racismo estrutural, ainda precisa conter aquelas que lhes são opostas por ser mulher, estrangeira e, virtualmente, pobre.

Exemplificando, não considera as desigualdades e os preconceitos havidos na própria sociedade de quem busca o refúgio (e bem também daquela que o oferece), desarmonizando os resultados em virtude justamente desse olhar monofocal: deixa de considerar as necessárias diferenciações que o gênero, a raça e a classe social deferem às pessoas *a priori*.

⁸¹ O racismo estrutural caracteriza-se como sendo um elemento eminentemente social, que se manifesta de modo “normalizado” nas relações sociais, políticas, econômicas e jurídicas de um povo e Estado. Não se trata, pois, de uma anomalia social ou exceção nas políticas institucionais. Explica Silvio Almeida (2020, p. 15) que “o racismo é a manifestação normal de uma sociedade, e não um fenômeno patológico ou que expressa algum tipo de anormalidade”. Nessa senda, o racismo estrutural e o racismo institucional são nós do mesmo cordão, estando o segundo dentro do primeiro. As instituições – entranhadas pelo racismo – agem, na verdade, como reprodutoras das condições para a manutenção e perpetuação das disposições sociais. Assim, quando se fala em racismo institucional, o que se quer mostrar é que a possível expressão de regras e condutas racistas dentro do aparato institucional nada mais é do que reproduções vinculadas à ordem social que se intenta preservar. O racismo institucional, em linhas brevíssimas, aloca-se dentro da estrutura maior, do racismo estrutural. Conforme Almeida (2020, p. 32) que “a estrutura social é constituída por inúmeros conflitos – de classe, raciais, sexuais etc. –, o que significa que as instituições também podem atuar de maneira conflituosa, posicionando-se dentro do conflito”. É inegável que o racismo esteja presente no cotidiano da sociedade brasileira. As instituições que se eximirem ou não tratem de maneira ativa e como uma problemática a desigualdade racial atuarão favoravelmente à sua continuidade e permanência.

A política monofocal tem por finalidade promover, através da ação de políticas públicas, a equidade e a justiça social. Nesse sentido, sua atenção se volta para determinados grupos sociais que apresentam maior vulnerabilidade, como é o caso dos refugiados. Em uma política pública focal ou monofocal, a abordagem dos eixos de vulnerabilidade é isolada ou aditiva, não relacional, pois há uma tendência em evitar a interação simultânea dos marcadores (gênero, raça, classe, condição de refugiado, estatuto de cidadania, por exemplo). As estratégias em políticas públicas monofocais assumem, sobretudo, duas formulações: a) ações para grupos sociais com a finalidade de complementar políticas universais; e b) ações com o objetivo de oportunizar serviços residuais ou pontuais de certos grupos.

Bacchi (1999) atenta para o fato de que políticas públicas focais são desenhadas para tratar problemas e questões sociais pontuais e não consideram outros impactos do empasse. No geral, são eficazes para atingir determinados objetivos, mas, em contrapartida, pelo caráter unidimensional, negligenciam questões fundamentais e estruturais do fenômeno tratado pela política pública e, dessa forma, para tratamentos de problemas que vão além dos aspectos superficiais ou imediatos e que atingem sua estrutura de formação, são limitados. Um exemplo de política pública monofocal para a população de refugiados no Brasil seria a disponibilidade de um subsídio financeiro temporário para casos de extrema vulnerabilidade ou a disponibilização de moradia temporária.

Conforme Bacchi (1999), comumente, as soluções de políticas públicas monofocais têm um caráter contingencial e, dessa forma, seu impacto ou efeito na vida dos destinatários da política pública (*polycytakers*) pode não ser totalmente inclusivo. A autora introduz, na seara crítica da epistemologia das políticas públicas, o conceito de “pontos focais” dentro do sistema de formulação das políticas, em que, geralmente, os *policymakers* (formuladores de políticas públicas) tendem a se concentrar no momento de definição do problema público.

Mesmo esses pontos, afirma, não são *neutros*, mas erigidos a partir de uma linguagem política de edificação dos problemas públicos, ou seja, daquilo que, para o Estado, tem relevância. Dessa forma, no cenário das políticas públicas para refugiados no Brasil, o Estado brasileiro tem sido pródigo em descentralizar esse tipo de política para as entidades privadas do terceiro setor. Sendo adequado, ainda, deslindar que

diante de um orçamento apertado, o Estado costuma focar-se mais na distribuição de políticas públicas dessa natureza, isto é, monofocais.

3.2.3. Modelo interseccional de política pública: em caminho à verdadeira cidadania

O terceiro modelo de políticas públicas, *interseccional*, será analisado mais detidamente, dado o escopo da presente investigação. Escreve bell hooks: *atreva-se a olhar para a interseccionalidade* (2019).

Como já mencionado, a *interseccionalidade* se consolidou como campo de estudos e ferramenta metodológica analítica-crítica que desafia desigualdades e busca promover a justiça social. Originada dentro da epistemologia do feminismo crítico negro, sobretudo nas décadas de 1970-80, em que mulheres negras e racializadas, a partir de um olhar situado, perceberam, por um lado, as incongruências do movimento feminista clássico, ao homogeneizar a condição e a opressão das mulheres e, por outro, do movimento antirracista, a rigor, firmado na experiência dos homens negros, propuseram um modelo que ilumina traços interativos e simultâneos de opressões e vulnerabilidades que geram desvantagens específicas na vida de mulheres negras.

Formalmente cunhado em 1989 pela jurista afro-estadunidense Kimberlé Crenshaw, a interseccionalidade tem sido utilizada em uma variedade de pesquisas, ambientes e investigações científicas. Hoje, “a interseccionalidade é um crescente campo multidisciplinar de pesquisa [e prática] que explora as interações entre formas sistêmicas de discriminação” (LA BARBERA *et al*, 2022, p. 1). Como metodologia e campo de análise crítica, a perspectiva interseccional expõe o modo como relações de poder compõem a estrutura de dinâmicas sociais e geram privilégios e processos de marginalização dependendo *do lugar, do contexto e do sujeito(a) social*. A área das políticas públicas, nesse cenário, também tem aumentado de modo considerável o interesse e o uso da perspectiva interseccional.

Conforme Hankivsky e Cormier (2011, p. 219), no entanto, por algum tempo a área de conhecimento em políticas públicas desconsiderou as recomendações internacionais e as pesquisas acadêmicas teóricas e empíricas que impulsionavam o emprego da perspectiva interseccional e demonstravam o seu valor epistêmico para a seara das políticas públicas. Mesmo com o avanço atual da implementação da interseccionalidade em experiências com políticas públicas em todo o mundo, ainda se vê que legislações e ações governamentais dos países optam, de modo preferencial, por

abordagens tradicionais isoladas ou unicategóricas em suas políticas e, portanto, na definição do problema público que precisam atenuar, sem a análise da interação entre as múltiplas desigualdades que determinados sujeitos experienciam no meio sociopolítico e que estão no substrato estrutural dessas problemáticas.

Deveras, de acordo com Bardach (1977), durante a década de 1970, experiências com a implementação da interseccionalidade na interface de políticas públicas evidenciaram uma dimensão política adstrita à implementação desse modelo e imersa em uma complexa dinâmica de resistência, contestação e negociação entre os diversos atores e níveis de governo envolvidos na elaboração dos projetos políticos interseccionais. Do mesmo modo, a literatura especializada na realização de políticas de igualdade de gênero aponta para uma “implementação como batalha pelo poder” (ENGELI; MAZUR, 2018, p. 116), em que as políticas passam por um processo contínuo de negociação, contestação e resistência, visando o enfraquecimento e desgaste das demandas e arranjos de implementação, como também a desconstrução de estratégias e ações voltadas para a promoção da igualdade de gênero.

Como demonstrado, a implementação de uma política pública é um processo complexo e não-linear, que envolve uma rede de atores e várias etapas de costura (e descostura), como, por exemplo, a definição de um problema de relevância pública, o planejamento de uma política, a alocação de recursos, sua efetivação e o impacto gerado a curto, médio e longo prazo. Nesse cenário, a formulação de uma política pública e a cooperação de atores sociais e políticos em torno desse desenho é um espaço aberto, dinâmico, participativo e constitutivo da ação política. Em se tratando de políticas públicas interseccionais, ou de igualdade de gênero, esse ambiente pode gerar um espaço de disputa entre diferentes visões, interesses, finalidades e relações de poder. Esse embate se dá entre aqueles que se propõem a fortalecer a democracia através da promoção da justiça social e aqueles que legitimam a reprodução de desigualdades, opressões e iniquidades político-sociais.

Beauvoir (1980)⁸² afirma que “nunca se esqueça que basta uma crise política, econômica ou religiosa para que os direitos das mulheres sejam questionados. Esses direitos não são permanentes. Você terá que manter-se vigilante durante toda a sua vida”. A disputa pode ser mais impetuosa se os direitos em questão forem direcionados para populações de mulheres vulnerabilizadas pela confluência de fatores de opressão social e, de igual modo, se o conhecimento formulado para atenuar essas desigualdades tiver surgido a partir de uma ruptura epistêmica decolonial com os saberes e epistemologias hegemônicas, com é o caso da interseccionalidade.

Deveras, conforme Grada Kilomba (2019, p. 50), mesmo “os conceitos de conhecimento, erudição e ciência estão intrinsecamente ligados ao poder e à autoridade racial”. A autora assevera que, como mulher e pesquisadora negra, sua pesquisa sobre racismo cotidiano é constantemente avaliada, nos ambientes acadêmicos, como “interessante, porém não muito científica” (*ibid.* p. 51). Isso ocorre porque “qualquer forma de saber que não se enquadre na ordem eurocêntrica de conhecimento tem sido continuamente rejeitada sob o argumento de não constituir ciência credível” (*ibid.* p. 53) e, nesse sentido, a ciência torna-se não “um simples estudo apolítico da verdade, mas a reprodução de relações raciais de poder que ditam o que deve ser considerado verdadeiro e em quem acreditar” (*ibid.*, pp. 53-54).

Especificamente no caso de políticas públicas, a abordagem interseccional, na medida em que ultrapassa os limites do pensamento unicategorial, ou de categoria única (raça, *ou* gênero, *ou* classe, *ou* refugiado...) para incluir domínios de poder entrelaçados e em influência mútua (raça, gênero, classe, *refugiada*...) formula um conhecimento e método capazes de identificar, por um lado, o impacto diferencial de uma política pública monofocal ou interseccional (análise de política pública); e, por outro, formula

⁸² Beauvoir (1980) continua dizendo que “nunca se esqueça que uma crise política, econômica ou religiosa pode provocar a queda de uma democracia liberal tão facilmente quanto a conquista militar. O bem-estar e a segurança de uma sociedade dependem, como vimos, do nível de participação dos seus membros. Por conseguinte, é essencial educar as mulheres e encorajá-las a participar na política e em todos os aspectos da vida social. Para as mulheres, a luta por seus próprios direitos deve ser parte de uma luta geral pelos direitos de todos os seres humanos. Esta luta deve ser travada constantemente e em muitas frentes. Não basta exigir direitos jurídicos e econômicos; as mulheres também devem exigir o direito de participar ativamente em todos os aspectos da sociedade, de votar, de trabalhar, de estar plenamente representadas nas instituições do governo e de ter acesso igual à educação. Estes direitos não são permanentes; eles devem ser lutados e conquistados de novo em cada geração, e cada geração deve travar sua própria luta para protegê-los. As mulheres devem manter-se vigilantes ao longo de toda a sua vida, pois os direitos e liberdades que conquistaram podem ser facilmente retirados por novas formas de opressão”.

um substrato teórico e empírico para o processo de formulação e implementação da política pública (ciclo da política pública). Ademais, a interseccionalidade posiciona políticas públicas em domínios estruturais de poder, provocando sismos nessa estrutura e, com isso, segundo Hill Collins (2022, p. 74), produzindo soluções para problemas sociais e construindo ambientes mais inclusivos, plurais e justos.

A interseccionalidade revela que, para tratar e subverter desigualdades complexas e estruturais, uma abordagem universalista ou monofocal é insuficiente. Mesmo quando há uma política pública universalista ou monofocal, ambas não podem se afirmar como políticas *neutras*, já que a forma como são experimentadas não é idêntica em todos os destinatários, de maneira que determinados sujeitos “se ajustam melhor” nos desenhos definidos por uma política pública que se formula a partir de uma ideia falsa de *neutralidade*. Isso ocorre pelas diversas camadas de privilégio e de desigualdade presentes em uma sociedade.

Assim, de acordo com Hankivsky e Cormier (2011, p. 2180

Segue-se, então, que nenhum problema social que a política tenta abordar pode ser visto como o produto de um eixo de discriminação de um grupo homogêneo. Do ponto de vista da interseccionalidade, as políticas monofocais são muitas vezes tão ineficazes quanto as políticas universais, na medida em que ambas não abordam identidades múltiplas e a diversidade dentro dos grupos sociais e políticos⁸³.

Conforme Sokoloff e Dupont (2005), o reconhecimento das categorias de opressões pode ser bem analisado em exemplos de violência contra as mulheres. Focando nas *formas de violência* e no gênero, não raro as respostas, tanto normativas⁸⁴ quanto em políticas públicas, equalizam as experiências de violência sofridas pelas mulheres. Essa equação, todavia, falha ao desconsiderar que as formas de violência não têm um único fator, e que as mulheres que vivenciam essas formas de violência não estão situadas no mesmo lugar social. A violência contra mulheres, portanto, deve ser lida através da intersecção de categorias que moldam as realidades das mulheres e

⁸³ Tradução da autora.

⁸⁴ La Barbosa et al (2022, p. 6) afirma que “Estudiosos discutem o impacto de mencionar explicitamente a noção de interseccionalidade em textos jurídicos. Embora a introdução de uma menção explícita na legislação possa tornar a implementação mais viável, a referência à interseccionalidade não é necessária. A falta de uma menção ou definição específica na legislação não é um obstáculo *per se* para a proteção contra formas de discriminação que se cruzam, porque a lei antidiscriminação já contém os elementos que permitem aos profissionais do direito incorporar uma perspectiva interseccional”. O que pode representar um obstáculo a tendência dos profissionais do direito em usar um conceito ultrapassado de igualdade formal para a incorporação da interseccionalidade que requer, em vez disso, uma abordagem substantiva da igualdade (*ibid.*) (tradução da autora).

determinam a forma como são atingidas por essas violações. Dessa forma seria possível o traçado de políticas capazes de atendê-las em suas necessidades e, de fato, ajudá-las.

Fischer *et al.* (2015) afirmam que as fronteiras da análise e formulação de políticas públicas tradicionais têm passado por uma revisão suscitada por novas tendências e fórmulas epistêmicas com a finalidade de aprimorar os métodos de compreensão e de resposta a problemas políticos e sociais persistentes nas mais diversas localidades do globo. Essa revisão e abertura na atividade e método de pesquisa, preocupados em aperfeiçoar o processo de desenho de uma política pública, surgem, conforme Fischer (2003), dentro de um campo crítico de estudos sobre políticas públicas que evidencia a necessidade de levar em conta, no delineamento da política, o contexto social e político, “incluindo as condições atuais do problema, as tendências passadas e as relações de poder prevalentes, para promover a investigação que se baseia não apenas em especialistas, mas também nos cidadãos de uma maneira que apoie e encoraje a democracia” (Fischer *et al.* 2015).

Nesse cenário, o projeto emancipatório que corporifica uma política pública deve se guiar pela ferramenta da interseccionalidade a fim de revelar os locais sociais e as situações de opressão e de vulnerabilidade ocupados pelos *destinatários da política pública*. A análise sobre a política, por sua vez, deve se debruçar de forma instrumental sobre os vieses discriminatórios, os estereótipos e os efeitos opressivos incutidos em ações políticas e que, em diversos graus, obstaculizam o ganho de agência ou o potencial emancipatório da política. Assim, o objetivo analítico, seja ele descritivo, explicativo ou prescritivo, se reveste de uma fundamental função: “oferecer um entendimento da maneira pela qual a vida das mulheres é afetada pela política” (HARDING, 1986, p. 163-164) e se esse efeito produz, de fato, mais igualdade e a redução das assimetrias e desigualdade sociais entre os gêneros e grupos sociais.

De acordo com Kankivsky e Cormier (2011, p. 219), “o que uma perspectiva de interseccionalidade faz para a análise de políticas públicas é que ela encoraja uma maneira diferente de olhar para todos os aspectos da política”, ou seja, “como os problemas são definidos, como as soluções são desenvolvidas e implementadas e como a política é avaliada” (*ibid.*). A análise interseccional revolve o olhar do analista para além das dimensões de desigualdade mais visíveis, tornando possível a percepção de como as desvantagens se interseccionalizam. A finalidade é, pois, em se tratando de

uma nova política pública, tornar os *marcadores da interseccionalidade visíveis em todo o processo de formulação de política pública (policy-making process)*: primeiro, com o reconhecimento do problema público e definição do destinatário da política (*policytakers*); depois, com a montagem do esquema sistemático do ciclo de vida da política, com a sua subsequente implementação, formação de agenda, formulação de alternativas, e, finalmente, avaliação.

La Barbera (2013, p. 193), por ilustração, em pesquisa realizada na Espanha, registra como a experiência de sexismo, xenofobia e racismo (marcadores interconectados e em interação) influencia o modo como mulheres migrantes na Espanha têm acesso diferencial à renda e ao emprego, em comparação com mulheres espanholas e homens migrantes. Isso ocorre porque, no caso das mulheres migrantes, as categorias de gênero, raça, classe, estatuto de cidadania, condição de migrante... se relacionam em sua experiência de migração e de inclusão na Espanha e, portanto, na maneira como terão acesso a direitos e políticas públicas no país. Para garantir e promover uma proteção efetiva a esse grupo de mulheres, seria necessária a consideração das formas de discriminação a que estão submetidas de forma indissociável e simultânea e a implementação desse conhecimento nas normas e políticas públicas.

Nas últimas décadas, o direito internacional dos direitos humanos das mulheres tem reconhecido a interseccionalidade como paradigma de recomendação para a atuação dos Estados-membros em matéria de normas e políticas públicas. Nesse sentido, o Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres⁸⁵, em sua recomendação Geral n.º 28, de 2010, institui as obrigações e deveres dos Estados-partes nos termos do artigo 2 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW) e alberga a definição da interseccionalidade nos seguintes termos

⁸⁵ O Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres é um órgão criado em razão do art.º 17 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, composto por diversos especialistas, que tem a finalidade de realizar o monitoramento e acompanhamento da implementação e aplicação da CEDAW pelos Estados Partes. Em se tratando especificamente de recomendações e diretrizes para normas e políticas e voltadas para mulheres migrantes e refugiadas, destacam-se: a Recomendação Geral n. 26 (2008), sobre as trabalhadoras migrantes; a Recomendação Geral n. 30 (2013), sobre as mulheres em situações de prevenção de conflitos, conflito e pós-conflito; a Recomendação Geral Conjunta n. 31 do Comitê sobre a Eliminação de Discriminação contra a Mulher; a Recomendação Geral n. 32 (2014), sobre as dimensões relacionadas a gênero do *status* de refugiado, asilo, nacionalidade e apatridia das mulheres.

18. A interseccionalidade é um conceito básico para a compreensão do alcance das obrigações dos Estados Partes contidas no artigo 2. A discriminação das mulheres com base no sexo e no gênero está indissociavelmente ligada a outros fatores que afetam as mulheres, como raça, etnia, religião ou crença, saúde, estatuto, idade, classe, casta e orientação sexual e identidade de gênero. A discriminação com base no sexo ou no gênero pode afetar as mulheres pertencentes a esses grupos num grau ou de formas diferentes dos homens. Os Estados-partes devem reconhecer legalmente tais formas de discriminação que se cruzam e seu impacto negativo composto sobre as mulheres envolvidas e coibi-las. Eles também precisam adotar e instituir políticas e programas destinados a eliminar tais ocorrências, incluindo, quando apropriado, medidas especiais temporárias de acordo com o artigo 4, parágrafo 1, da Convenção e a recomendação geral n.º 25 (ONU, 2010, p. 4)⁸⁶.

Essa mesma recomendação, inclusive, em seu número 26, destaca o caráter interseccional na experiência de vida das mulheres refugiadas e determina que a política instituída pelos Estados-parte da Convenção deve

...identificar as mulheres não-cidadãs, migrantes, refugiadas, requerentes de asilo e apátridas como detentoras de direitos, com particular ênfase nos grupos de mulheres marginalizadas e que podem sofrer de várias formas de discriminação interseccional (*ibid.* p. 6).

Sobre a implementação da perspectiva interseccional na interface de políticas públicas, La Barbera *et al* (2022, p. 3) menciona que, na Espanha, algumas instituições municipais, nos municípios de Madri, Barcelona e Terrassa e a província da Biscaia, introduziram a interseccionalidade em suas políticas públicas. O processo seu deu com a definição de um

...Plano Estratégico de Direitos Humanos da Câmara Municipal de Madri, que incluiu direitos humanos, gênero e interseccionalidade como princípios interconectados e transversais do planejamento municipal (Câmara Municipal de Madri 2017). Madri, como todos os municípios da Espanha, é responsável por proteger e garantir vários direitos humanos, incluindo a segurança no espaço público, a igualdade de acesso à moradia adequada para todos os moradores da cidade e a igualdade de acesso a atividades culturais e esportivas. [...] Os municípios têm um papel fundamental na prestação de serviços sociais a todos os residentes sem discriminação, incluindo as populações migrantes em situação administrativa irregular. Em todas estas áreas, onde as formas múltiplas e interligadas de discriminação são especialmente relevantes, a introdução da interseccionalidade como princípio transversal do planejamento político pode fazer a diferença na proteção e garantia do direito dos residentes urbanos à igualdade e à não discriminação.

Até aqui, o argumento da interseccionalidade se constitui a partir da premissa de que vidas humanas, tão diversas, plurais, sociais, políticas... não podem ser perspectivadas, planejadas, protegidas *ou vistas* por uma única lente. A vida é multidimensional e complexa. A realidade é moldada por diferentes fatores sociais e políticos, todos atuando conjuntamente. Dessa forma, a solução de problemas sociais

⁸⁶ Tradução da autora.

também não pode ser delimitada pela análise de um eixo de discriminação, ou pela reificação de um modelo de *experiência* humana *neutro, universal ou homogêneo*, sobretudo se essa solução visa dirimir situações e injustiças sociais específicas e estruturais.

Para o encontro da perspectiva interseccional com as políticas públicas, Hankivsky e Jordan-Zacherry (2019, p. 7) propõem alguns caminhos, que são:

Ao analisar problemas sociais, a importância de qualquer categoria ou estrutura (por exemplo, status socioeconômico, raça ou gênero) não pode ser predeterminada; as categorias e sua importância devem ser descobertas no processo de investigação. E isso inclui todas as etapas da análise de políticas – o desenvolvimento, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. As relações e dinâmicas de poder entre locais e processos sociais (por exemplo, racismo, classismo, heteronormatividade, capacitismo, sexismo) estão ligadas.

Pensar essas ligações constitui o projeto interseccional, que ultrapassa, como delineado, a simples adição de caracteres ou categorias para investigar como sistemas e estruturas de poder, interdependentes e interligados, se alteram e evoluem com o tempo e assumem formas diversas de significado, a depender da localidade, da organização política e da configuração econômica. Conforme Hankivsky e Jordan-Zacherry (*ibid.*), análises multiníveis, que ligam experiências individuais a estruturas e sistemas mais amplos “são cruciais para revelar como as relações de poder são moldadas e experimentadas”. Ademais “este tipo de análise de políticas públicas exige que as vozes das pessoas afetadas por problemas e políticas estejam significativamente envolvidas no desenvolvimento de respostas e soluções eficazes” (*ibid.*).

Em documento de 2022, o ACNUR (2022), em parceria com institutos de pesquisa, examinou os principais desafios da agenda global em políticas públicas e programas para meninas e mulheres refugiadas com o emprego da perspectiva de gênero e interseccional. Segundo o balanço, a revisão “examina os compromissos da política de refugiados e os desafios persistentes” através de uma lente de gênero e interseccional que “descobre que existem barreiras de gênero e políticas deliberadamente excludentes”. E vaticina a necessidade “de os parceiros de desenvolvimento concederem mais atenção e recursos explícitos para superar as lacunas sistêmicas” (RUBIN *et al*, 2022, p. 2) que interferem no âmago da concretização de direitos em favor das mulheres refugiadas. São elencadas práticas, em âmbito global e local, de políticas públicas com a perspectiva de gênero e interseccional.

Na seara do direito à educação⁸⁷, por exemplo, menciona-se

Desde 2013, o ACNUR e a Fundação Vodafone fizeram uma parceria para expandir o acesso dos refugiados à educação por meio do programa *Instant Network Schools* no Quênia, Tanzânia, Sudão do Sul e República Democrática do Congo, alcançando mais de 130.000 estudantes refugiados e mais de 2.000 professores. No entanto, dados desagregados por sexo ou avaliações de gênero não estão disponíveis. Em 2018, o Banco Mundial destinou US\$ 130 milhões para Camarões para, entre outras coisas, apoiar as necessidades educacionais das escolas públicas nas comunidades de acolhimento com refugiados, com ênfase na educação das meninas. Os objetivos do projeto são a paridade e igualdade de gênero, tanto na pré-escola como níveis maiores, embora ainda não tenham sido comunicados progressos nestes indicadores. O plano estratégico do UNICEF para 2020-25 para crianças refugiadas sírias na Turquia inclui o aumento da matrícula pré-escolar para crianças refugiadas de 31% para 45% e a matrícula no ensino secundário de 33% para 50%. Os indicadores-alvo sobre a matrícula são desagregados por sexo para crianças turcas, mas não para refugiados. Embora as informações sobre a eficácia das iniciativas para abordar a inclusão das meninas refugiadas na educação sejam limitadas, há alguns resultados promissores. O fornecimento de professoras, escolas com vagas exclusivas para meninas refugiadas, programas de aprendizagem, escolas comunitárias e abordagens para o ensino à distância para alunas do ensino fundamental, superior e médio têm se mostrado promissores para aumentar as taxas de matrícula e retenção de meninas refugiadas. Estudos rigorosos sobre os efeitos da adaptação das estruturas escolares com banheiros diferenciados por gênero, monitoramento comunitário e vouchers escolares também encontram alguns efeitos positivos no acesso à educação. A melhoria do acesso à educação também está associada à redução da incidência de casamento infantil. Muito mais pesquisas são necessárias para entender como meninas e meninos refugiados e seus pais respondem a intervenções que promovem o acesso à educação e a qualidade da aprendizagem (RUBIN *et al*, 2022, pp. 25-26).

Deveras, conforme Hankivsky e Cormier (2011, p. 8), ainda há uma lacuna entre o constructo teórico da interseccionalidade e suas aplicações práticas pelos governos e atores de políticas públicas. Nota-se que as soluções políticas consideradas mais viáveis para a resolução de problemas públicos são aquelas que, a longo prazo, não alteram o *status quo*. Assim:

Em termos de operacionalização, eles destacaram a necessidade de uma forte vontade política, recursos econômicos e humanos adequados, dados abrangentes e evidências de pesquisa e uma ampla base de engajamento das partes interessadas para gerar coalizões e alianças entre grupos que buscam a igualdade. Em geral, ainda há muito trabalho a ser feito para entender melhor e, em seguida, responder praticamente a como a política afeta diversas populações – em toda a sua complexidade – incluindo a identificação precisa de quem está se beneficiando e quem é excluído das metas políticas, prioridades e alocação de recursos relacionados (Hankivsky, 2014, p. 119).

⁸⁷ Registre-se que a investigação tem foco em projetos que são implementados em paralelo ou em complemento com os sistemas educativos nacionais. A revisão sistemática do documento concluiu que a eficácia dos programas e políticas públicas educacionais nos sistemas nacionais para crianças refugiadas e o impacto de gênero nessas políticas ainda é muito limitado (2022, p. 26).

Nesse cenário, o uso da interseccionalidade como ferramental para a proposição e análise de políticas públicas pode revelar como dos Estados-nação têm contribuído, por exemplo, para reduzir ou agravar a desigualdade. Decerto, se o objetivo primário e estruturante de uma *política pública é resolver problemas sociais* e promover o bem-estar social e da população e, portanto, o *bem-comum*, o espaço da sua formulação e aplicação deve acomodar e contemplar a interação relacional das múltiplas formas de diferença social, sobretudo porque essas diferenças, não raro, estão na base de sistemas de exclusão, desigualdade e opressão sociais e, portanto, no substrato de problemas sociais graves e persistentes.

3.3. Sujeitas de direitos: políticas públicas interseccionais como modelo para proteção jurídico-institucional da mulher refugiada congoleza no estado do Rio de Janeiro

Para a Organização da Nações Unidas (ONU) e seus países signatários, normas e políticas de inclusão ou integração de mulheres e meninas refugiadas são fundamentais para que elas tenham seus direitos garantidos. Essas normativas e ações políticas devem abarcar necessidades específicas e a forma como esse grupo, em particular, pode sofrer várias formas de discriminação interseccional (ONU, 2010, p. 6). A recomendação número 30 do Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres ratifica a importância da interseccionalidade na feitura de políticas públicas para mulheres refugiadas, uma vez que a discriminação, nesse caso, “é agravada por formas cruzadas de opressão... de modo que é obrigação dos Estados-parte abordar direitos e necessidades distintas e específicas no acolhimento de meninas e mulheres afetadas por conflitos e guerras” (2013, p. 15).

A Recomendação Geral n.º 32 do Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres de 2014, por sua vez, aborda questões e dimensões relacionadas ao gênero no *status* de refugiado, asilo, nacionalidade e apatridia das mulheres, e evoca o papel dos Estados-membro da ONU e da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW) em considerar, em suas normas e políticas públicas, as necessidades e experiências de mulheres e meninas e condição de refúgio e garantir que seus direitos sejam respeitados, protegidos e afiançados.

Ademais, a Conferência de Viena de 1993 orientou que os Estados-membros da Nações Unidas instituíssem, em nível doméstico, *Programas Nacionais de Direitos Humanos*. O Brasil fora um dos primeiros países a formular um plano de ação com ênfase na promoção dos direitos humanos e, em 1996, lançou o I Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), que teve foco a elaboração de propostas e ações governamentais voltadas para a promoção da dignidade de populações vulneráveis. No ano seguinte, fora criada a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania e traçado um conjunto de metas com a finalidade de promover os direitos humanos no Brasil.

Entre as metas instituídas para a política migratória brasileira (estrangeiros, refugiados e migrantes) a curto prazo, estava o desenvolvimento de programas e campanhas visando à regularização da situação dos estrangeiros atualmente no país, a adoção de medidas para impedir e punir a violência e a discriminação contra estrangeiros no Brasil e migrantes brasileiros no exterior e a proposição de um projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados. Por sua vez, as metas de médio prazo perfaziam o estabelecimento de uma política de proteção aos direitos humanos das comunidades estrangeiras no Brasil e das comunidades brasileiras no exterior. Por fim, a longo prazo, foi delineado o desejo de reformulação da Lei dos Estrangeiros, através da apreciação pelo Congresso do projeto de lei 1813/91, que regula a situação jurídica do estrangeiro no Brasil. A Lei 9.474/1997 (Estatuto do Refugiado), nesse passo, decorreu do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996.

Em 2002 ocorreu o II Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II), e representou um novo marco do compromisso brasileiro com a promoção e a proteção dos direitos humanos. O programa, desenvolvido a partir de um processo colaborativo e participativo, com a contribuição da sociedade civil, de acadêmicos, juristas e órgãos governamentais e não governamentais, abordou uma série de questões na seara dos direitos humanos e se inseriu na agenda nacional como documento que visava promover e proteger os direitos humanos no Brasil e, no mesmo passo, construir uma sociedade mais justa, solidária e igualitária, conforme mandamento constitucional. O Programa reconheceu a importância de ratificar e proteger os direitos dos refugiados e propôs uma série de medidas e metas para garantir esses direitos por meio de ações e políticas públicas. Nesse cenário, instituiu:

250. Apoiar, no âmbito do Ministério da Justiça, o funcionamento do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE. 251. Implementar a Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e o Protocolo Adicional de 1966. 252. Promover a capacitação das autoridades nacionais diretamente envolvidas na execução da política nacional dos refugiados. 253. Promover e apoiar os estudos e pesquisas relativos à proteção, promoção e difusão dos direitos dos refugiados, incluindo as soluções duráveis (reassentamento, **integração local** e repatriação), **com especial atenção para a situação das mulheres e crianças refugiadas**. 254. Apoiar projetos públicos e privados de educação e de capacitação profissional de refugiados, assim como campanhas de esclarecimento sobre a situação jurídica do refugiado no Brasil. 258. Propor a elaboração de uma nova lei de imigração e naturalização, regulando a situação jurídica dos estrangeiros no Brasil (II PNDH, 2002) (grifou-se).

Pelos fragmentos, vê-se que o II Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II), reconheceu as vulnerabilidades específicas vivenciadas pelas mulheres e crianças refugiadas, comprometendo-se a engendrar ações e políticas públicas com a finalidade de proteger seus direitos e sua dignidade humana. Dessarte, o delineamento de programas de proteção e apoio às mulheres refugiadas se coloca como elemento nevrálgico e indispensável em qualquer desenho de resposta que esteja, de fato, comprometida com os direitos humanos das mulheres.

O III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH III), por sua vez, de 2009, ratifica o fortalecimento dos Direitos Humanos, no Brasil como instrumento transversal das políticas públicas (diretriz 2). Também vaticina a universalização dos direitos em contextos de desigualdades (Eixo Orientador III) e o combate às desigualdades estruturais (diretriz 9). A interseccionalidade veio, no documento, explanada no objetivo estratégico V, em que se propõe o pacto pela redução da violência motivada por diferenças de gênero, raça ou etnia, idade, orientação sexual e situação de vulnerabilidade. A união desses programas demonstra um compromisso do Brasil que reverbera na política de promoção e proteção dos direitos de mulheres e meninas refugiadas no Brasil, em que se incluem as mulheres refugiadas da RDC, com a garantia de que elas tenham acesso ao apoio e aos serviços de que precisam para reconstruir suas vidas.

Nesse cenário, o estado do Rio de Janeiro foi pioneiro em criar e estabelecer um plano de atendimento e atenção a refugiados e solicitantes de refúgio. O Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro - PEAR/RJ, de 2014, foi elaborado pelo Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados do Estado do Rio de Janeiro e tem por eixos-temáticos: desenvolver projetos, programas e políticas públicas para refugiados no que se refere à 1) documentação, 2) educação, 3)

emprego e renda, 4) moradia, 5) saúde e ambiente sociocultural/conscientização da temática) e tem por escopo diminuir as barreiras administrativas e promover os direitos e a inclusão da população refugiada no estado.

Conforme Delgado (2016, p. 134), “...apesar de o Brasil ter sido formado por povos de diferentes nacionalidades e etnias, a cordialidade não foi suficiente para formar uma força aglutinadora” capaz de unir “diversos elementos que formaram a sociedade brasileira, inclusive os imigrantes estrangeiros, que fazem parte desta formação. Trata-se, assim, de simpatia superficial” (*ibid.*) o que, decerto, reverbera no cenário de formulação de políticas públicas para pessoas refugiadas.

No Brasil, a proteção dos refugiados cabe ao Estado, porém a arquitetura de políticas públicas para os refugiados e refugiadas é constituída, sobretudo, por uma rede de proteção e defesa em que, além do Estado brasileiro, agregam-se parcerias público-privadas com instituições extra-estatais, organizações do terceiro setor, organizações sociais e filantrópicas, com o suporte do ACNUR.

Nesse cenário, uma política pública de impacto relevante para a população de refugiados tem sido os serviços prestados nos centros⁸⁸ especializados em acolhida, apoio e assistência para refugiados. Esses centros fornecem serviços aos refugiados como assistência jurídica, social e, em alguns casos, financeira, além de acesso a cuidados de saúde, educação, renda e intermediações de acesso ao emprego.

Em se tratando de disponibilidade de serviço específico para mulheres refugiadas, foram identificados em alguns centros analisados a disponibilidade de: a) assistência jurídica *sensível ao gênero*, em que as instituições oferecem uma equipe treinada para lidar com violência baseada em gênero e outras formas de violação e discriminação; b) na área da saúde, em que cuidados específicos relacionados à saúde feminina são fornecidos; c) apoio psicossocial específico, em que é disponibilizado, pelos centros, apoio psicossocial a mulheres e meninas; d) educação, com a viabilização de programas educacionais com foco em promover o acesso do direito à saúde por mulheres e meninas refugiadas.

⁸⁸ Alguns centros especializados em acolhimento de refugiados no Brasil são: Em São Paulo, o Cáritas Arquidiocesana de São Paulo; Associação Compassiva; Centro de Integração da Cidadania do Imigrante; Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes – CRAI, da Prefeitura de São Paulo. Acolhimento Psicossocial Intercultural – UNIFESP; ADUS – Instituto Adus de Reintegração do Refugiado. Em Belo Horizonte, o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados e a Fraternidade – Federação Humanitária Internacional. Em Porto Alegre, o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados. Em Boa Vista, o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados. Em Brasília, o Instituto Migrações e Direitos Humanos. Amazonas, o CARE – Centro de Apoio e Referência a Refugiados e Migrantes.

No estado de São Paulo, como política interseccional, destaca-se a *Casa de Acolhida Especial para Mulheres Imigrantes e Refugiadas – Irmãs Palotinas*, associação sem fins lucrativos que promove a defesa dos direitos das mulheres refugiadas com apoio da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) de São Paulo. Entre os serviços oferecidos, há a disponibilidade de alojamento temporário para as mulheres, assistência jurídica e social especializadas, apoio psicossocial e programas de formação educacional e profissional (2023a, online). Além disso, também em São Paulo, existe o CEMIR, entidade social sem fins lucrativos, que “atua no combate a toda e qualquer forma de discriminação e violência contra mulheres imigrantes e refugiadas” e tem como missão “promover o empoderamento feminino e a resistência às violências de gênero, suscitando o empreendedorismo solidário e contribuindo para a melhoria das condições de trabalho e o combate a situações de trabalho análogo” (CEMIR, 2023b, online)⁸⁹. Em Minas Gerais, evidencia-se a criação da Casa de Referência da Mulher Migrante e Refugiada, pelo coletivo feminino Cio da Terra, um espaço para acolher, de modo específico, mulheres em condição de imigração e refúgio no Brasil (2018, online).

No Rio de Janeiro, por sua vez, existem algumas instituições e organizações que prestam assistência para a população de refugiados, incluindo meninas e mulheres da República Democrática do Congo.

Na cidade do Rio de Janeiro, o setor responsável pela formulação de políticas públicas para migração e refúgio, conforme indica o governo municipal, fica sob comando da Coordenação de Direitos Humanos da Secretaria de Cidadania e do Comitê Intersetorial de Políticas de Atenção à Imigrantes Refugiados e Apátridas

⁸⁹ O Cemir “desenvolve atividades voltadas preferencialmente para mulheres imigrantes e refugiadas que trabalham em oficinas de costura na cidade de São Paulo e municípios da região metropolitana. Trata-se de mulheres em situação de vulnerabilidade, submetidas a jornadas de trabalho exaustivas, frequentemente em condições análogas à escravidão. A discriminação e violência de gênero agravam-se pelo desconhecimento das redes de apoio existentes e pelas dificuldades de acesso a direitos básicos garantidos pela constituição e pelos instrumentos de proteção aos direitos humanos. A interação social e a mobilidade urbana são altamente restringidas pelas barreiras com o idioma, pela condição irregular de imigração e até mesmo pelo cerceamento da liberdade de ir e vir. As condições de trabalho nas oficinas de costura são extremamente precárias: iluminação insuficiente, pouca ventilação, falta de equipamentos de proteção e de garantias mínimas de saúde e segurança. Acidentes de trabalho e doenças profissionais são comuns no setor, inclusive tuberculose, doenças renais e de coluna. A situação é tanto mais degradante considerando-se que comumente as oficinas são também local de moradia. Nessas condições, há uma sobreposição de relações opressivas, inclusive com o dono da oficina ou prepostos interferindo diretamente na vida privada. As mulheres assumem os papéis de costureira, mãe, dona de casa, enfrentando jornadas de trabalho exaustivas e degradantes. Casos de violência psicológica são comuns. A violência doméstica também está presente, agravando ainda mais as situações de dominação e opressão (CEMIR, 2023b, online).

(COMPARM), composto a partir de formulação paritária e gerido-presidido pela Secretária Especial de Cidadania (SECID). O COMPARM, responsável, sobretudo, pela elaboração e pela implementação de políticas públicas e pela ampliação do diálogo intersetorial e pelo aprimoramento da gestão com a sociedade civil, foi criado através do Decreto Municipal n.º 50.187, de 11 de fevereiro de 2022, e é formado por dois representantes da Federação, um do CONARE e um do Ministério da Saúde (RELATÓRIO MIGRACIDADES, 2022, p. 11).

De acordo com o Relatório MigraCidades (*ibid.*), a COMPARM integra o Comitê Local Estadual (CEIPARM), assim como a coordenação de direitos humanos do município do Rio de Janeiro está alinhavado com a Coordenação de Refúgio e Migração do Estado do Rio de Janeiro. O documento registra uma rede coordenada de ações e políticas entres os diversos setores da administração e gestão pública como o fito de proporcionar o acesso, pelas pessoas em situação de migração, a serviços e direitos no âmbito municipal. Nesse quadro,

O governo local indicou que há uma estratégia local de acolhimento e integração de pessoas migrantes em situação de crise descrita em política, plano ou documento público...e que há um plano municipal em construção, em articulação com diferentes setores da gestão pública e com participação social, de forma alinhada com o planejamento plurianual do governo local, com a Lei Nacional de Migração (Lei 13.445/2017) e com as agendas mundiais de desenvolvimento (Ex.: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas – Agenda 2030). De acordo com o município, há esforços para aprimorar a coordenação com outros entes federativos em temas relacionados à migração, e um aprimoramento possível da estrutura institucional é a adoção de medidas para monitoramento, planejamento e aporte orçamentário para custear integração de pessoas migrantes (RELATÓRIO MIGRACIDADES, 2022, p. 11).

O relatório em comento, ainda, destaca, entre as boas práticas em políticas públicas no município do Rio de Janeiro para mulheres refugiadas, o desenvolvimento e execução, em parceria com a OIM, da campanha “Rio + seguro para mulheres”, que tem como objetivo o enfrentamento à violência baseada em gênero. Além disso, o governo municipal mencionou que as mulheres migrantes e refugiadas têm acesso, por exemplo, a: i) delegacias especializadas para mulheres; ii) casas de acolhimento e outros canais de proteção, como números telefônicos de apoio ou iniciativas locais que realizam essa acolhida; iii) oferecimento de informação e orientações a respeito do fluxos ou protocolos estabelecidos nos serviços de proteção para o acolhimento a mulheres migrantes que sofrem violências.

Ademais, o município do Rio de Janeiro asseverou que a Coordenadoria Técnica de Enfrentamento à Violência tem atendido mulheres refugiadas “residentes da cidade, bem como encaminhado para os cursos das Casas da Mulher Carioca”. Entre as políticas públicas municipais, a gestão da cidade do Rio de Janeiro indicou, outrossim, dentro da estrutura de governança municipal, que oferece um setor dedicado ao combate ao racismo e xenofobia e promoção da igualdade racial, que fica sob encargo da Coordenação Executiva de Proteção a Igualdade Racial (CEPIR). No que concerne à proteção contra violência contra as migrantes mulheres, o documento atesta o setor responsável como sendo a Coordenação Executiva de Diversidade Sexual (CEDS). As coordenadorias mencionados atual em conjunto e de forma colaborativa com outros setores e secretarias, operacionando demandas, políticas e ações, além de atua em conjunto com associações não-estatais.

No estado do Rio de Janeiro, por seu turno, há instituições e organizações que se dedicam à assistência para a população de refugiados, incluindo meninas e mulheres da República Democrática do Congo.

Nesse sentido, destacam-se: o Centro de Referência e Atendimentos para Imigrantes no Rio de Janeiro (CRAI-Rio), um centro recém-inaugurado (janeiro de 2023), pela Prefeitura do Rio do Rio de Janeiro, em uma parceria da Secretaria Especial de Cidadania e com o Instituto Core Brasil (Community Organized Relief Effort), que conta com o apoio da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) e da Agência da ONU para Migrações (OIM). O Centro especializado em atendimento para migrantes e refugiados presta serviços, por exemplo, em assistência jurídica e social, assim como serviços de saúde e educação para refugiados e outros migrantes.

E a Cáritas-RJ, uma das 164 organizações membros da Rede Cáritas Internacional presentes no mundo. No Rio de Janeiro, a Cáritas atua na assistência e apoio a refugiados e outras populações vulneráveis no Rio de Janeiro, e oferecem serviços que incluem: assistência para solicitação de refúgio; acompanhamento dos processos de refúgio; amparo na garantia de acesso a direitos e serviços; assistência jurídica; casa de acolhida, cursos de português, além de outros serviços e programas.

De acordo com Leite (2020, p. 66), a Cáritas-RJ “organiza banco de dados com currículos dos refugiados e os encaminha ao mercado de trabalho, informando-lhes as oportunidades; procura empresas que participam da Rede de Proteção Social”, além de

estabelecer “convênios, acordos e parcerias, com destaque para os firmados com a OAB, SENAC, SESC, SENAI, Secretaria Estadual de Trabalho e Renda, Sistema Nacional de Emprego (SINE), Defensoria Pública, Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro” (*ibid.*).

Entre os dois centros elencados, políticas com viés interseccional e perspectiva de gênero foram encontradas apenas no Cáritas-RJ. Entre as áreas e eixos de atuação, Cáritas-RJ promove políticas de equidade de gênero com foco na experiência de mulheres migrantes e refugiadas, assim, aduz,

As mulheres são maioria na população brasileira e já representam a maior parte do eleitorado, mas, apesar disso, ocupam poucos espaços e cargos estratégicos, tanto nos espaços corporativos privados, quanto nos espaços públicos institucionais. Têm sido também, historicamente vítimas de violações de direitos, a partir de violências baseadas em gênero, como a violência doméstica, o assédio e abuso sexual, além do feminicídio. Há quase duas décadas, a Cáritas Brasileira, em sintonia com a Rede Cáritas Internacional, incluiu a transversalidade de gênero, tanto na dinâmica de organização da instituição, quanto no desenvolvimento das suas ações, que majoritariamente são lideradas por mulheres. A instituição entende e se compromete em denunciar todas as formas de violência e injustiça contra mulheres e meninas, além de buscar fortalecer nos ambientes populares e eclesiais, a reflexão a respeito do papel e do lugar do feminino nos espaços de gestão e instâncias de decisão (CÁRITAS-RJ, 2023, online).

Além de programas de incentivo ao emprego específico para mulheres refugiadas, como formação em empreendedorismo (2018a, online) e cursos de costura (2009, online), em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o Colégio Santo Inácio e a Paróquia Imaculada Conceição, do Recreio, a Cáritas-RJ inaugurou, em julho de 2018, a Casa de Acolhida Papa Francisco, voltada para o acolhimento temporário de mulheres venezuelanas solicitantes de refúgio em situação de extrema vulnerabilidade (2018b, online).

A iniciativa faz parte do processo de interiorização promovido pelo governo federal com o apoio das agências da ONU. As mulheres refugiadas assistidas pela ação “podem viver na casa por três meses, renováveis por mais três meses em casos de necessidade. Durante o período de residência na casa, elas têm acesso a todos os serviços oferecidos pela Cáritas RJ”, como, por exemplo, “aulas de português, cursos de capacitação, apoio de advogados e atendimento social e psicológico”.

Como se percebe, os exemplos de políticas públicas interseccionais na cidade do Rio de Janeiro, bem como no restante do país, ainda são poucos e inegavelmente insuficientes. Isso porque não há a adoção suficiente de estudos para que entidades

públicas ou do terceiro setor componham políticas pensadas desde a sua origem sob uma roupagem interseccional. O que se pôde perceber nesta investigação foi a paulatina – e importante – infiltração das ideias interseccionais em algumas instituições do terceiro setor para que suas ações sejam pautadas, numa expressão bastante geral, por vieses interseccionais. Daí a necessidade de mais estudos e, em especial, da inclusão do tema da interseccionalidade nos veios acadêmicos para que novas propostas, novas ideias de políticas públicas possam ser discutidas, desenvolvidas e ofertadas à população e ao Poder Público, fazendo a Universidade seu papel de criadora de novas realidades.

A míngua de políticas públicas interseccionais atesta, por seu turno, a inexistência de políticas dessa natureza para mulheres congolezas no Rio de Janeiro, fazendo-se desse mote um problema coletivo de primeira expressão, a ser analisado com cuidado pelo Estado e a ser buscado pelos agentes públicos com urgência e perpetuidade.

CONCLUSÃO

O presente estudo teve por meta compreender os movimentos de refúgio de mulheres negras congolezas no estado do Rio de Janeiro, fazendo-o com base na compreensão analítica dos percalços que enfrenta nessa jornada, cotejando-se ao final com a (in)existência de políticas públicas interseccionais que lhe garantam a acolhida cidadã, isto é, digna enquanto pessoa humana. Percebeu-se, assim, que as mulheres, ao longo de sua própria história de gênero, sempre foram mais expostas ao apagamento, à classificação de subcidadania e de agente com menor razão e, portanto, liberdade que o homem. Sua condição moral como pessoa, jurídica como sujeita de direitos e cidadã como beneficiária de um projeto democrático no qual a razão de existência do Estado é *a pessoa*, sempre foi diminuída e vilipendiada, sendo certo que cada conquista se deu ao longo de muitos embates, de constantes retrocessos e à sombra de uma sociedade que quase sempre se organiza como estruturalmente preconceituosa.

Compreender-se como um refugiado é se ver fora de casa, é ter de reinventar sua identidade e, na maior parte das vezes, ter de se contentar com uma família fraturada, parte num local e parte no outro. Essa realidade, própria do deslocamento não querido, é comum – por isso, universal – tanto para os homens como para as mulheres. Já está

carregada de gravame o suficiente para fazer com que as vontades se esmoreçam, as mentes se fragmentem e a vida se torne uma batalha diária.

Aqueles que partem em refúgio se despedem se sua vida autobiográfica, de suas pretensões e sonhos, de seus entre queridos e do lugar em que nasceu e pretendia passar sua existência. É um capítulo de tamanha dor e dificuldade que, especialmente após o período das duas Grandes Guerras, forçou os Estados ao longo do globo a pensarem na solução institucional do problema, criando organizações como a OIR (Organização Internacional para Refugiados, de 1946 a 1950) e a ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) que, desde 1951, vem paulatinamente melhorando sua atuação para ajudar da melhor maneira possível essas pessoas desterradas.

Isso já é motivo suficiente para compreender e buscar políticas públicas não apenas universais, mas monofocais intencionado equacionar a situação geral do refugiado que, como tal, tem o direito constitucional de exercer sua cidadania no Brasil. E quando se expressa em exercício de cidadania, conforme visto, tem-se um espectro alargado que considera muito mais do que o conceito de participação política e no Estado, mas a noção de que se dá por intermédio da compreensão e do respeito das esferas morais e jurídicas que compõem uma pessoa humana e que, desta sorte, corresponde ao tratamento digno preordenado pela Constituição Federal Brasileira de 1988. O Estado precisa agir, portanto, não apenas em favor do nacional, mas em favor *da pessoa*, compondo sua criação como agente moral que espera respeito às suas ações, a sua cultura, aos seus credos, bem como na situação de sujeito de direitos com capacidade material de defender essas promessas morais e exigir mais do Estado e dos demais indivíduos: essa é a compreensão contemporânea de cidadania, isto é ser cidadão ou cidadã nos dias de hoje.

Mas a condição da mulher é ainda mais problemática. O uso de políticas públicas universais e/ou monofocais não se mostram suficiente para estancar e, desta forma, minorar as sobrepostas fragilidades institucionais que precisa enfrentar numa sociedade global que é majoritária e estruturalmente constituída sob o machismo, o patriarcalismo e o uso do poder como modo de silenciamento, de diminuição moral e epistêmica e de manutenção do *status quo* da mulher, como também ocorre com outros grupos havidos qualitativamente como minorias. Em função disso, a investigação buscou no marco teórico da interseccionalidade e na concepção da mulher como um

agente em situação notória de hipervulnerabilidade o caminho para interpretar as insuficiências formais e materiais das políticas públicas de acolhimento normalmente vistas e, sobretudo, para firmar a necessidade de discussão, de ensino, de criação e de desenvolvimento, por todos os atores da sociedade, do olhar interseccional para a refugiada.

O fato de ser mulher, portanto, mostrou-se um motivador relevante para que sua condição de agente moral, de sujeita de direitos e de cidadã fosse largamente comprimida, inclusive nos países de origem. Sendo o preconceito e a misoginia marcadores típicos da maioria das nações – gravame que a República Democrática do Congo também possui – está certo que ser mulher é partir já de uma posição de luta, de exigências, de subalternidade desde o momento do degredo até o momento da acolhida. E numa sociedade como a brasileira, em que a democracia racial mostrou-se mais um enredo criado por instituições estrutural e hegemonicamente direcionadas pelo racismo e pela racialização, ser negra é também ter de lidar com essa forma abjeta, degenerada e inumana de atacar, de controlar e de explorar grande parcela da humanidade que teve sua história, seus costumes, sua cultura e seu povo destruídos.

Tem-se outra fragilidade exposta sobre esse mesmo agente moral. Também aqui temos as questões étnicas e de nacionalidade – que, consubstanciadas na xenofobia, se mostram aparentadas ao racismo – que exortam o nacional a compreender o estrangeiro como um *estanho*, um outro, competidor junto às escassas políticas públicas que o Estado fornece: é a fragilidade de ser refugiado num país que, a depender da desídia do governo e da perversa construção da opinião pública, os visualiza como problemas a serem eliminados. A lista é longa, pode-se ainda pensar na questão da identidade e na do trabalho, eis que essas pessoas não possuem, de partida, nos países de acolhimento – a menos que o Estado, por políticas públicas de acolhimento adequadas as integre – suas condições biográficas de vida, como suas profissões, suas amizades, seus círculos de relacionamentos etc.

Isso tudo, no caso da mulher negra congoleza em refúgio, representa violentos assaltos psicológicos, biológicos e epistêmicos à sua existência enquanto pessoa detentora de dignidade, são violências que se somam, que interagem entre si, que se interpenetram e nesse processo se transformam em novas e mais fortes agressões à própria existência da refugiada congoleza. Isso porque o modo iluminista de

compreensão compartimentada e individualizada – monofocal, portanto, – impede o Estado de promover meios de análise mais efetivos sobre a situação das mulheres, coisa que apenas o difícil recorte interseccional poderia permitir.

Fala-se em difícil porque é deveras mais facilitador tentar acabar com cada parte desse problema por meio de ações localizadas, como se pudesse haver êxito em acabar com os problemas raciais, depois com a misoginia, depois com os conflitos de classe e assim por diante. Não é possível, não é crível achar que se conseguirá êxito num problema que ataca a refugiada congoleza de modo holístico, penetrando na sua vida de modo destrutivo e de uma só vez, se firmando e se transformando, de modo que a mulher se vê extremamente fragilizada e, por isso, hipervulnerabilizada, ao fim desse processo.

A teoria interseccional precisa, pois, ser implementada não apenas como palavras que estão singelamente apostas nos programas públicos que explicam as políticas de Estado, devem ser compreendidas e estudadas com profundidade pelos agentes responsáveis por todo o ciclo de vida de uma política pública, intencionando que suas ações, seu desenvolvimento e suas reavaliações estejam sempre sendo feitas de modo consciente e ciente de, ao menos, duas coisas, no caso da mulher congoleza: a sua hipervulnerabilidade e análise necessariamente interseccional.

Infelizmente, em face dos dados que puderam ser colhidos no recorte de estudo desta pesquisa, a quantidade de políticas públicas que, ao menos em tese, oferecem em suas possibilidades programáticas a análise interseccional é ainda pequena dado o volume do problema e a quantidade de mulheres refugiadas que chegam ao país todos os anos. O caso da mulher congoleza no estado do Rio de Janeiro se mostra ainda mais alarmante, pois não foi identificado nenhum agente produtor de política pública que considere sua hipervulnerabilidade e a interseccionalidade de maneira explícita e propositiva, apenas alguns programas que procuram fazer assistência de maneira a pensar o problema público de maneira transversal, mas isso não implica na adoção de políticas que não sejam, ao cabo, apenas monofocais.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. *O Social em Questão*. Ano XVIII, nº 33, 2015, pp. 57 – 68. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_33_1_Acserald.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

ÁFRICA. *CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA* (1974). Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf. Acesso em 11 de fev. 2022.

AJAYI, J. F. Ade. *História Geral da África, VI: África do século XIX à década de 1980*. Brasília: UNESCO, 2010.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei n. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, 95.0, pp. 373-383, 2000.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. *A proteção da pessoa humana no direito internacional: conflitos armados, refugiados e discriminação racial*. São Paulo: Editora CLA Cultural, 2018.

ALMEIDA, Silvio de. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Grupo Editorial Letramento, 2018. (Coleção Feminismos Plurais).

ALTO COMISSARIADO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Ação contra a violência sexual e de gênero: uma estratégia atualizada*. ACNUR: Divisão de Proteção Internacional, 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/A%C3%A7%C3%A3o-contra-a-viol%C3%Aancia-sexual-e-de-g%C3%AAnero_ACNUR-2011.pdf. Acesso em 29 nov. 2022.

ALTO COMISSARIADO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Cartilha para refugiados no Brasil: direito e deveres, documentação, soluções duradouras e contatos úteis*. ACNUR, Brasil. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-para-Solicitantes-de-Ref%C3%BAgio-no-Brasil_ACNUR-2015.pdf. Acesso em 09 jan. 2023.

ALTO COMISSARIADO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas de 1951*. ACNUR. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/travaux/3ae68ceb4/conference-plenipotentiaires-status-refugees-stateless-persons-summary.html>. Acesso em 29 mar. 2022.

ALTO COMISSARIADO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Democratic Republic of The Congo regional Refugee Response Plan*. ACNUR, 2023a. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/document/4299>. Acesso em 29 nov. 2022.

ALTO COMISSARIADO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Democratic Republic of The Congo*. ACNUR, 2023b. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/drc>. Acesso em 29 nov. 2022.

ALTO COMISSARIADO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados no brasil*. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2014/02/direitos_deveres_solicitantes_refugio_brasi2012.pdf. Acesso em: 03 jan. 2023.

ALTO COMISSARIADO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Localizador de dados de refugiados*. ACNUR, 2022a. Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>. Acesso em: 10 nov. 2022a.

ALTO COMISSARIADO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Localizador de dados de refugiadas*. ACNUR, 2022b. Disponível em: <https://www.unhcr.org/en-us/women.html>. Acesso em: 10 nov. 2022b.

ALTO COMISSARIADO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Localizador de dados de refugiado por gênero*. ACNUR, 2022c. Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=btJ7aO>. Acesso em: 10 nov. 2022c.

ALTO COMISSARIADO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Manual de procedimentos e Critérios para determinar a condição de refugiado*. ACNUR Brasil, 2004. Disponível em: <http://www.acnur.or/t3/fileadmin/scripts/doc.php?biblioteca/pdf/339>. Acesso em: 14 nov. 2022.

ALTO COMISSARIADO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967*. ACNUR, 1967. Disponível em: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967. Acesso em: 24 mar. 2022.

ALTO COMISSARIADO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Sobreviventes de violência sexual reconstroem suas vidas*. ACNUR, 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/stories/2020/12/5fc601bf4/survivors-sexual-violence-rebuild-lives-drc.html>. Acesso em: 09 out. 2022.

AMÉRICA LATINA. *DECLARAÇÃO DE CARTAGENA (1984)*. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 10 abr. 2022.

AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Sueli Carneiro: Editora Jandaíra (Feminismos plurais), 2020.

ARENDR, Hannah. *Nós, os refugiados*. Trad. Ricardo Santos. Covilhã, LusoSofia: Press, 2013.

ARENDR, Hannah. *Origens do totalitarismo (antissemitismo, imperialismo, totalitarismo)*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ARENDR, Hannah. *Sobre a violência*. Trad. André Duarte. 15ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2022.

ARISTÓTELES. *A política*. Tradução de Nestor Silveira. São Paulo: Folha de São Paulo coleção livros que mudaram o mundo, 2010.

AS IRMÃS PALOTINAS. *Centro de Acolhida Especial para Mulheres Imigrantes e Refugiadas - Irmãs Palotinas*. 2023^a. Disponível em: <https://palotinas.com.br/brasil/centro-de-acolhida-especial-para-mulheres-imigrantes-e-refugiadas/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

AYRES, José Ricardo de Carvalho de Mesquita. Risco, vulnerabilidade e práticas de prevenção e promoção de saúde. In: CAMPOS, Gastão Wagner de Souza. *Tratado de saúde coletiva*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006, pp. 375-417.

BACCHI, Carol Lee. *Woman, Policy and Politics: the construction of policy problems*. Australia: University of Adelaide, 1999.

BANCO MUNDIAL. *Indicators*. 2019. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BANCO MUNDIAL. *The World Bank in the Democratic Republic of Congo*. 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/drc/overview>. Acesso em: 04 dez. 2022.

BARDACH, Eugene. 1977. *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA: MIT Press.

BASTOS, Márcio. Micheline Verunschck resgata história do sequestro de crianças indígenas no livro 'O Som do Rugido da Onça'. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/cultura/2021/03/12042991-micheline-verunschck-rememora-sequestro-de-criancas-indigenas-no-livro-o-som-do-rugido-da-onca.html>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BERTH, Joice. *Empoderamento*. (Feminismos plurais). São Paulo: Sueli Carneiro; Jandaíra, 2020.

BEAUVOIR, Simone de. *O Segundo Sexo: A Experiência Vivida*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1980.

BILGE, Sirma; DENIS, Ann. Introduction: Women, Intersectionality and Diasporas. *Journal of Intercultural Studies*, 2010, Vol. 31, No. 1, pp. 1-8.

BOA VISTA. Lei n.º 452 de 14 de maio de 2019. *Dispõe sobre: assegurar o atendimento a brasileiros nos serviços realizados diariamente nas unidades básicas de saúde e Hospital da criança no município de Boa Vista – RR, além de regulamentar o número máximo de atendimentos a estrangeiros enquanto ausente o custeio das despesas que acarretam o efetivo prejuízo aos brasileiros do direito à saúde*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/lei-20742020.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2022.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C, Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia (uma defesa das regras do jogo)*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14ª ed – Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1998). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 14 de abr. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1998). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 21 de dez. 2020.

BRASIL. *Agravo de Instrumento nº 70077684355/2018*. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul TJ-RS. 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rs/620574261/inteiro-teor-620574271>. Acesso em: 23 jul. 2022.

Brasil. Defensoria Pública da União – RR. *Ação Civil Pública*. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/dpu-contesta-lei-restringe-atendimento.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 70.949 de 7 de agosto de 1972. *Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm. Acesso em: 14 mar. 2022.

BRASIL. decreto nº 4.377 de 13 de setembro de 2002. *Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. Lei 4.121/62. *Estatuto Civil da Mulher Casada*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14121.htm. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. Lei n. 6.515/73. *Lei do Divórcio*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6515.htm. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. Lei n.º 6.815, de agosto de 1980. *Estatuto do Estrangeiro*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16815.htm. Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. LEI Nº 3.071, DE 1º DE JANEIRO DE 1916. *Código Civil de 1916*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. *Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm. Acesso em: 10 de dez. de 2020.

BRASIL. Lei. 13.445, de 24 de maio de 2017. *Lei de Migração*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#:~:text=L13445&text=LEI%20N%C2%BA%2013.445%2C%20DE%2024%20DE%20MAIO%20DE%202017.&text=Institui%20a%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 30 de dez. 2020.

BRASIL. *Mapa da Violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil*. Brasília: 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/arquivos-de-audio-e-video/MapadaViolenciaatualizado200219.pdf>. Acesso em 25 de dez. de 2020.

BRASIL. *Nações Unidas no Brasil*. Número de migrantes internacionais chega a cerca de 244 milhões, revela ONU. Disponível em: <https://brasil.un.org/>. Acesso em: 23 de dez. 2020.

BRASIL. *Nações Unidas no Brasil*. O racismo mata e não podemos ser indiferentes. Disponível em: <http://vidasnegras.nacoesunidas.org/o-racismo-mata-e-nao-podemos-ser-indiferentes-diz-onu-brasil-em-lancamento-da-campanha-vidasnegras/#:~:text=%E2%80%9CO%20racismo%20mata.,N%C3%A3o%20podemos%20ficar%20indiferentes>. Acesso em: 23 de dez. 2020.

BRASIL. *PNDH I Programa Nacional de Direitos Humanos*. 1996. Disponível em: <http://dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html#:~:text=O%20objetivo%20do%20Programa%20Nacional%20de%20Direitos%20Humanos,hoje%20impossibilitam%20o%20dificultam%20a%20sua%20plena%20realiza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. *PNDH II Programa Nacional de Direitos Humanos*. 2002. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2014/08/down007.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. *PNDH III Programa Nacional de Direitos Humanos*. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRECHT, Bertolt. *Conversa de refugiados*. Trad. Tercio Redondo. São Paulo: Editora 34, 2017.

BRUBAKER, W. Rogers. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1992.

BRUBAKER, W. Rogers. (Org.). *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*. Lanham; Nova York; Londres: University Press of America, 1989.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BUTLER, Judith. *Quadros de guerra: quando a vida é possível de luto?*. Trad. Sérgio Lamario e Arnaldo Marques da Cunha. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

BUTLER, Judith. *Gender trouble: feminism and the subversion of identity*. New York: Routledge, 2002.

CALLAWAY, Helen. *Gender, Culture, Empire: European Woman in Colonial Nigeria*. London: Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited, 1987.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. V. I, 2ª ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

CÁRITAS. *Quem somos*. Disponível em: <http://www.caritas-rj.org.br/quem-somos.html#:~:text=Em%201976%2C%20a%20Arquidiocese%20do%20Rio%20de%20Janeiro,persegui%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADtica%20exercida%20pelos%20regimes%20militares%20da%20%20C3%A9poca>. Acesso em 14 abr. 2022.

CÁRITAS. *Relatório: solicitantes de refúgio no estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/numeros_do_refugio_no_rio_de_janeiro_abr_2016.pdf. Acesso em 11 de abr. 2022.

CÁRITAS. *Relatório: solicitantes de refúgio no estado do Rio de Janeiro*. 2016. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/numeros_do_refugio_no_rio_de_janeiro_abr_2016.pdf. Acesso em 11 de dez. 2020.

CÁRITAS. *Mulheres e equidade de gênero*. 2023. Disponível em: <http://rj.caritas.org.br/area-de-atuacao/7>. Acesso em 11 de nov. 2023.

CÁRITAS. *Refugiadas cabeleireiras concluem formação em empreendedorismo*. 2018a. Disponível em: <http://www.caritas-rj.org.br/refugiadas-cabeleireiras-concluem-formacao-em-emprededorismo.html>. Acesso em 11 de nov. 2023.

CÁRITAS. *Negócio social capacita refugiadas em curso intensivo de costura*. 2019. Disponível em: Negócio social capacita refugiadas em curso intensivo de costura - PARES CÁRITAS RJ (caritas-rj.org.br). Acesso em 11 de nov. 2023.

CÁRITAS. *Casa de acolhida Papa Francisco*. 2018b. Disponível em: <http://www.caritas-rj.org.br/casa-de-acolhida-papa-francisco.html>. Acesso em 13 de nov. 2023.

CARNEIRO, Sueli. *Mulheres em Movimento*. Estudos Avançados, vol. 17, n. 49, 2003.

CEMIR. *Quem somos*. 2023b. Disponível em: <https://www.mulherimigrante.org/sobre-o-cemir#:~:text=O%20CEMIR%20iniciou%20formalmente%20suas%20atividades%20no%20ano,discrimina%C3%A7%C3%A3o%20e%20viol%C3%Aancia%20contra%20mulheres%20imigrantes%20e%20refugiadas>. Acesso em: 10 fev. 2023.

CIO DA TERRA. *Espaço para acolher imigrantes e refugiadas é inaugurado em BH - Casa de Referência da Mulher Migrante e Refugiada será sediada no bairro Floresta*. 2018. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/espaco-de-acolhimento-a-mulheres-imigrantes-e-refugiadas-e-inaugurado-em-bh>.

CHARLOTTE, Gordon. *Mulheres extraordinárias: as criadoras e criaturas*. Trad. Giovanna Louise Libralon. Rio de Janeiro: Darkside books, 2020.

CHIMNI, Buphinder Sigh. The geopolitics of refugee studies: a view from the south. *Journal of Refugee Studies*, v. 22, n.1, p. 350-374, 1998.

CHINUA, Achebe. *O mundo se despedaça*. Trad. Vera Queiroz da Costa e Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

CÍCERO, Marco Túlio. *Sobre as leis* (de legibus). Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2021.

CÍCERO, Marco Túlio. *Tratado da República*. Lisboa: Círculo de Leitores & Temas e Debates, 2008.

CICÉRON, M.T. *Traité des Loix*. Texte établi et traduit par Georges de Plinval. Deuxieme tirage. Paris: Societé d'édition "Les belles Lettres", 1968.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. São Paulo: Boitempo, 2021.

COLLINS, Patricia Hill. Symposium on West and Fenstermakers, “Doing Difference.” *Gender & Society*, 9(4): pp. 491-94, 1995.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *As mulheres e a guerra*. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/mulher-e-guerra>. Acesso em 15 de dez. de 2020.

CONARE. Portal da Imigração. Dados refugiados no Brasil da RDC. *Portal da Imigração – Ministério da Justiça e da Segurança Pública*. 2021. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/microdados/2-sem-categoria/401421-conare>. Acesso em: 10 fev. 2023.

CORMIER, Renee; HANKIVSKY, Olena. Intersectionality and Public Policy: Some Lessons from Existing Models. Source: *Political Research Quarterly*, Vol. 64, No. 1, 2011, pp. 217-229.

COSTA, Joaze Bernardino; TORRES, Nelson Maldonado; GROSGOUEL, Ramón. (orgs.). *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.

CRENSHAW, Kimberlé. *Mapeando as margens: interseccionalidade, políticas de identidade e violência contra mulheres não-brancas*. 1992. Trad. de Carol Correia. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/mapeando-as-margensinterseccionalidade-politicas-de-identidade-e-violencia-contra-mulheres-naobrancas-de-kimberle-crenshaw%E2%80%8A-%E2%80%8Aparte-1-4/>. Acesso em: 15 de abr. 2022.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of anti-discrimination doctrine. *Feminist theory and anti-racist politics*. The University of Chicago Legal Forum, 1989.

DALLARI, Dalmo. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DALLARI, Dalmo. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DANTAS; Luana Cristina da Silva; LIMA JUNIOR, Oswaldo Pereira de. A emancipação feminina no Iluminismo: um diálogo crítico entre Wollstonecraft e Rousseau. *Revista Juris Poiesis* - Rio de Janeiro. 2020, Vol. 23 - nº 31, 2020, pp. 262-296.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO (1789). Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. *Muito distantes do Eldorado: perspectivas jurídicas da proteção dos migrantes haitianos no Brasil*. Tese (Doutorado) – Universidade Estácio de Sá, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio de Janeiro, 2016.

DELPHY, Christine. *Close to home: a materialist analysis of women's oppression*. Amherst: University of Massachusetts Press, 1984.

DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO. 2016. *Law Amending and Complementing Law No. 87-010 Of August 1, 1987 Concerning the Code of the Family*. 2016.

Disponível em:

<http://www.leganet.cd/Legislation/Code%20de%20la%20famille/Loi.15.07.2016.html>.

Acesso em: 09 mai. 2022.

DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO. *Loi no 87/010 du 1er août 1987 portant Code de la famille*. Civil, commercial and family law. 1987. Disponível em:

https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=31626. Acesso em: 09 mai. 2022.

DEUS, Zélia Amador de. *OS HERDEIROS DE ANANSE: movimento negro, ações afirmativas, cotas para negros na universidade*. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Pará, UFPA, Belém do Pará.

DIAS, Maria Berenice. *A mulher no código civil*. 2009. Disponível em: <https://berenicedias.com.br/a-mulher-no-codigo-civil/>. Acesso em: 27 nov. 2022.

DONATO, Katharine M. GABACCIA, Donna. *Gender and international migration: from the slavery era to global age*. New York: Russell Sage Foundation, 2016.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. *Glória incerta: A Índia e suas contradições*. Trad. Ricardo Doninelli Mendes, Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

DUNN, W. N. *Public policy analysis: an introduction*. 2.^aed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1993.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1984.

EASTONE, D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

ENGELI, Isabelle, and Amy Mazur. Taking Implementation Seriously in Assessing Success: The Politics of Gender Equality Policy. *European Journal of Politics and Gender*, 1 (1), 2018, pp. 111–129.

ENTERRIA, Eduardo García de. *PRINCIPIO DE LEGALIDAD, ESTADO MATERIAL DE DERECHO Y FACULTADES INTERPRETATIVAS Y CONSTRUCTIVAS DE LA JURISPRUDENCIA EN LA CONSTITUCIÓN*, de EDUARDO GARCÍA DE

ENTERRIA. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 4. Núm. 10. Enero-abril 1984, p. 11-61.

EVARISTO, Conceição. *Literatura negra: uma poética de nossa afro-brasilidade*. 1996. Dissertação (Mestrado em Letras). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio, Rio de Janeiro.

FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

FANON, Frantz. *Por uma revolução africana: textos políticos*. Trad. Ligia Fonseca Ferreira, Regina Slagado Campos. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

FISCHER, F. *Reframing Public Policy Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York: Oxford University Press, 2003.

FISCHER, F.; MIDDLETON, K.; RICKS, E.; MALONE, C.; BRIGGS, C.; BARNES, J. Not Just Black and White: Peer Victimization and the Intersectionality of School Diversity and Race. *Journal of Youth and Adolescence*, 44(6), 2015, pp. 1241–1250.

FLORESTA, Nísia. *Direitos das mulheres e injustiça dos homens*. São Paulo: Editora Cortez, 1989.

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France*. Trad. Maria Ermantina Galvão. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins, 2010.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 67ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2021.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Porto: Afrontamento, 1970.

GONZALES, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GOODALE, Mark. Locating rights, envisioning law between the global and local. In: GOODALE, Mark; MERRY, Sally Engle. *The Practice of Human Rights – Tracking Law Between The Global and the Local*. New York: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2007.

GOODWIN-GILL, Guy S. *The International Law of Refugee Protection*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel*. Porto Alegre: L&PM, 1980.

HANKIVSKY, Olena; JORDAN-ZACHERY, Julia S. Series Introduction: The Politics of Intersectionality. In: HANKIVSKY, Olena; JORDAN-ZACHERY, Julia S. *The Palgrave Handbook of Intersectionality in Public Policy*. Ange-Marie Hancock University of Southern California Los Angeles CA, USA, 2019.

HANKIVSKY, Olena. An Intersectionality Based Policy Analysis Framework: Critical Reflections on a Methodology for Advancing Equity. *International Journal for Equity in Health*, 2014.

HARDING, S. R. (1986). *The Science Question in Feminism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

HARMON, Daniel E. *Central and East Africa: 180 to the present: from colonialism to civil war*. Philadelphia: Chelsea House Publishers, 2002.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Brasília: UNB, 2014.

HERNANDEZ, Leita. *A África na Sala de Aula: Visita a história contemporânea*. Selo Negro, 2008.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico Civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

HOBBS, E. J. *A era das revoluções*. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

HOGEMANN, Edna Raquel dos Santos. *Bioética, alteridade e embrião humano*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2015.

HOGEMANN, Edna Raquel dos Santos. *Direitos Humanos e Filosofia Ubuntu*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

hooks, bell. *Teoria feminista: da margem ao centro*. Trad. Rainer Patriota. São Paulo: Perspectiva, 2019.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. & PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas (uma abordagem integradora)*. Tradução da 3ª edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUGON, Philippe. *Conflits armés, insécurité et trappes à pauvreté en Afrique Afrique contemporaine*. Afrique contemporaine, nº 218, pp. 33-47, 2006.

JAMES-DERAMO, Michele. *Theorizing the Social and Political Intersectionalities of Identity for Refugee Women*. Feminist Theory, Fall 2009.

JASPERS, Karl. *Introdução ao pensamento filosófico*. Trad. Leônidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1993.

JOUVENEL, Bertrand. *Power: The Natural History of its Growth*. Londres, 1952.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção a refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. Dossiê: Migrações forçadas. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade humana*. Brasília, Ano XXII, n. 43, p.11-34, 2014.

JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. Refúgio em Números (7ª Edição). *Série Migrações*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

KABEER, Naila. Resources, Agency, Achievements: reflections on the Measurement of Women's Empowerment. *Development and Change*, v. 30 (1999), pp. 435-464. Institute of Social Studies 1999. Published by Blackwell Publishers Ltd, 108 Cowley Rd, Oxford OX4 1JF, UK.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Trad. Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, 2006.

KANT, Immanuel. *Doutrina do Direito*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: ícone, 1993.

KANT, Immanuel. *Resposta à pergunta: o que é o esclarecimento?* Brasília: Casa das Musas, 2008.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70, 2007.

KARAWEJCZYK, Mônica. O voto feminino no Congresso Constituinte de 1891: primeiros trâmites legais. In: *SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA*, 26., 2011, São Paulo. Anais. São Paulo: Associação Nacional de História, 2011. pp. 1-16.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão: A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.

KILOMBA, Grada. *Memórias da plantação: Episódios de racismo cotidiano*. Trad. Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

KLUGMAN, Jeni. *The Gender Dimensions of Forced Displacement: A Synthesis of New Research (English)*. Gender Dimensions of Forced Displacement Washington, D.C.: World Bank Group, 2022. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/895601643214591612/pdf/The-Gender-Dimensions-of-Forced-Displacement-A-Synthesis-of-New-Research.pdf>.

KONDER, Carlos Nelson; KONDER, Cíntia Muniz de Souza. O conceito jurídico de hipervulnerabilidade é necessário para o direito? In: Ana Carolina Brochado Teixeira;

Joyceane Bezerra de Menezes. *Gênero, vulnerabilidade e autonomia: repercussões jurídicas*. 2ª ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021, pp. 106-116.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne J. El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente em teoría de la ciudadanía. *La Política: Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, n. 3, 1997. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/320704341>. Acesso em: 14 fev. 2023.

LA BARBERA, Maria Caterina. A Path towards Interdisciplinary Research Methodologies in Human and Social Sciences: On the Use of Intersectionality to Address the Status of Migrant Women in Spain. *International Journal of the Humanities*, n. 9(12): 2013, pp. 193–201.

LA BARBERA, Maria Caterina; ESPINOSA-FAJARDO, Julia; CARAVANTES, Paloma. Implementing Intersectionality in Public Policies: Key Factors in the Madrid City Council, Spain. *Politics & Gender*, 2022, pp. 1–28.

LAFER, Celso. *A internacionalização dos direitos humanos: Constituição, racismo e relações internacionais*. São Paulo: Manole, 2005.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos – Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936.

LEITE, Carlos Alberto. *O direito internacional dos refugiados e políticas públicas no Rio de Janeiro*. São Paulo: Editora Cajuína, 2020.

LEITE, Luiz Otávio Ferreira Barreto; HOGEMANN, Edna Raquel dos Santos; STROZENBERG, Flora. NOVAIS, Matheus. Ubuntu: Estendendo a Reflexão sobre a Etnodiversidade. Memórias do Holocausto. *Revista Raízes e Rumos – Revista da Pró-reitoria da Extensão e Cultura (PROEXC) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Vol. 03, nº 01, 2015, p. 14-23.

LEVI, Primo. *É isto um homem?*. Trad. Luigi Del Re. Rio de Janeiro/RJ: Rocco, 1988.

LIMA JR. Oswaldo Pereira de. *Bioética, pessoa e o nascituro: dilemas do direito em face da responsabilidade civil do médico*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2017.

LIMA JR. Oswaldo Pereira de. *Ética empresarial e neoliberalismo: paradigmas para a construção de uma nova cidadania*. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro Universitário Salesiano de São Paulo, 2008.

LIMA JUNIOR, Oswaldo Pereira de; HOGEMANN, Raquel. O Conto da aia: a (des)pessoalização como dimensão epistêmico-moral fundadora da condição de sujeito de direito da mulher. *Anamorphosis – Revista Internacional de Direito e Literatura*.

Porto Alegre, v.5, n. 1, pp 69-93. Disponível em: <https://www.rdl.org.br/seer/index.php/anamps/article/view/470/0>.

LINDBLOM, C. E. The science of “muddling through”. *Public Administration Review*. V. XIX, n.2, 1959.

LINDBLOM, Charles E. *Still muddling, not yet through*. Public Administration Review 19, 1979.

LISPECTOR, Elisa. *No exílio*. São Paulo: José Olympio Editora, 2005.

LÔBO, Paulo. *Direito civil: vol. 01: parte geral*. 9.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, pos. 2094 [E-book].

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. In: Os pensadores. Trad. Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 2º Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. Cap. VII – XIV.

LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MABANCKOU, Alain; Zélia Amador de Deus; VIEIRA JUNIOR, Itamar; RIBEIRO; Djamila; et al. *Uma outra história: textos contemporâneos*. Porto Alegre, RS: TAG – Experiências literárias, 2021.

MALDONADO-TORRES, Nelson. Analítica da colonialidade e da decolonialidade: algumas dimensões básicas. In: BERNADINO-COSTA, Joaze; MALDONADO-TORRES, Nelson; GROSFUGUEL, Ramón. *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico*. 2ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2020, p. 27-53.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Trad. Maurício Santana Dias. São Paulo: Edipro, 2018.

MARQUES, Claudia; MIRAGEM, Bruno. O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2014. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1341590752/o-novo-direito-dos-vulneraveis>. Acesso em: 22 fev. 2023.

MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, Tom. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

MARSHALL, T. H. *Citizenship and Social Class*. In: MARSHALL, T. H. e BOTTOMORE, Tom. *Citizenship and Social Class*. Chicago: Pluto Classic, 1996.

MATTIETTO, Leonardo. *Estado de direito, jurisdição e dignidade humana*. LEX HUMANA, v. 11, 2019.

MATTIETTO, Leonardo. Dos direitos da personalidade à cláusula geral de proteção da pessoa. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*. Rio de Janeiro: Edição especial, 2017.

MATTIETTO, Leonardo. *Direito à igualdade, democracia e políticas públicas: por uma revisão da distinção entre igualdade formal e substancial*. 2023, no prelo.

MAZRUI, Ali A.; WONDJI, Christophe. *História geral da África*, VIII: África desde 1935. Brasília: UNESCO, 2010.

MEAD, L. M. *Public Policy: Vision, Potential, Limits*. Policy Currents, 1995.

MIGRACIDADES. *Perfil de Governança Migratória Local do Município do Rio de Janeiro*. Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2022.

MOHAMED, Nadifa. *Menino mamba-negra*. Trad. Marina Della Valle. São Paulo: Tordesilhas, 2021.

MOHAMED, Nadifa. *O pomar das almas perdidas*. Trad. Otacílio Nunes. 2ª ed. São Paulo: Tordesilhas, 2021.

MORAES, Ana Luisa Zago de. *Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil*. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Porto Alegre, 2015.

MORALES, Ofelia Woo. La migración de las mujeres: um proyecto individual o familiar?. In: *REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Ano XV, n. 29, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042006003.pdf>. Acesso em 16 de abr. 2022.

MORRISON, Toni. *A origem dos outros: seis ensaios sobre o racismo e literatura*. Trad. Fernanda Abreu. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MOUSSA, Helene; KHANLOU, Nazila; HAJDUKOWKI-AHMEND, Maroussia. *Not Born a Refugee Woman: Contesting Identities, Rethinking Practices*. New York: Berghahn Books, 2008.

MUSWAMBA, Malu. *Le travail des femmes en République démocratique du Congo: exploitation ou promesse d'autonomie*. Quebec: Université de Quebec, 2006.

MUTUA, Makau. *Human rights: a political and cultural critique*. EUA: University of Pennsylvania Press, 2008.

MYRDAL, Gunnar. 1968. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

NANDY, Ashis. *The Istimate Enemy: Loss and Recovery of Self under Colonialism*. Delhi; Oxford University Press, 1983.

ONU BRASIL. Nações Unidas no Brasil. *Conselho de Segurança da ONU fortalece esforços pelo fim da violência sexual em conflitos*. Disponível em: <https://brasil.un.org/>. Acesso em: 15 de mar. 2022.

ONU. ACNUR BRASIL. *O Brasil e o papel pioneiro de liderança na proteção internacional dos refugiados*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>. Acesso em: 30 de mar. 2022.

ONU. *Carta das Nações Unidas (1945)*. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/A-Carta-das-Nac%CC%A7o%CC%83es-UNidas.pdf>. Acesso em: 24 de mar. 2022.

ONU. COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *As mulheres e a guerra*. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/mulher-e-guerra>. Acesso em 15 de abr. de 2022.

ONU. *CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (1979)*. CEDAW, de 1979. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3605664/mod_folder/content/0/convencao_cedaw1.pdf#:~:text=Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20a%20Elimina%C3%A7%C3%A3o%20de%20Todas%20as%20Formas,reprimir%20quaisquer%20discrimina-%C3%A7%C3%B5es%20contra%20a%20mulher%20nos%20Estados-parte. Acesso em: 07 jun. 2022.

ONU. *DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (1948)*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

ONU. Direitos humanos e América Latina: por uma crítica amefricana ao colonialismo jurídico. *Fórum Latin American Studies Association*, v. 50, n. 3, pp. 69-74, 2019.

ONU. *Número de migrantes internacionais chega a cerca de 244 milhões*. Disponível em: <https://brasil.un.org/>. Acesso em: 14 de mar. 2022.

ONU. *The Refugee Convention (1951)*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>. Acesso em: 22 de mar. 2022.

ONU. UNHCR. *Guidelines On International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1ª (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (2002)*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/3d58ddef4.pdf>. Acesso em: 18 de jan. 2022.

ONU. UNITED NATIONS NEWS CENTRE. *Gender officers in UN operations working to protect, promote women's right*. [s.l]: United Nations, 2008c. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2008/01/246232-gender-officers-un-operations-workingprotect-promote-womens-rights>. Acesso em 28 de dez. de 2020.

OYĚWÙMÍ, Oyèrónké. *A invenção das mulheres: construindo um sentido africano para os discursos ocidentais de gênero*. Trad. wanderson flor do nascimento. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2021.

PACÍFICO, A. M. C. P. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas*. Maceió: EDUFAL, 2010.

PETERS, B. G. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Public Administration 76, 1998.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da Cidadania*. 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2008.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Racializando o debate sobre direitos humanos. *SUR* 28, v. 15, n. 28, pp. 65-75, 2018.

PLATÃO. *A República*. Tradução Maria Helena da Rocha Pereira. 9. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbbenkian, 2001.

PORTMANN, Roland. *Legal Personality in International Law*. (Cambridge Studies in International and Comparative Law). Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

PROUST, Marcel. Journées de Lecture. In: *Pastiches et Mélanges*. Paris: Gallimard, 1992.

RALSTON, Helen. Being a White Australian-Canadian Feminist Doing Research with South Asian Women of Color in the Diaspora: Crossing Borders and Boundaries, Creating Spaces. An International Feminist Challenge to Theory. Ed. V. *Advances in Gender Research* Vol. 5. New York: JAI Press, 2001, pp.213-31.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO. *CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO*. 2006. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/cd/cd001fr.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2022.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 44924 de 22 de agosto de 2014. *Aprova o plano estadual de políticas de atenção aos refugiados do rio de janeiro e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/54eaead56.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2023.

RIO DE JANEIRO. Decreto n.º 42.182, de 11 de dezembro de 2009. *Dispõe sobre o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e dá outras providências*. Rio de Janeiro, RJ, 2009. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/RioDeJaneiro.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2023.

RODOTÀ, Stefano. *El derecho a tener derechos*. trad. José Manuel Revuelta López. Madrid: Editorial Trotta, 2014.

ROSSINI, Andreza. *Movimento cria hino e bandeira para representar time de refugiados nas Olimpíadas do Rio*. Disponível em:

<https://paranaportal.uol.com.br/esportes/movimento-cria-hino-e-bandeira-para-representar-time-de-refugiados-nas-olimpiadas>. Acesso em: 20 mar. 2022.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nava Cultural, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 8ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Emílio ou da educação*. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

RUBIN, Amalia Hadas; ORTIZ, Elena. *UNHCR - Key Challenges for Refugee Policies and Programs: A Gender Perspective*. Research under Gender Dimensions of Forced Displacement project, 2022.

SAHID. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Por uma concepção multicultural de direitos humanos*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. nº 48. Jun./1997, pp. 11-32.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. (Orgs.) *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Editora Cortez, 1995.

SCHERMERHORN, R. A. *Comparative Ethnic Relations*. New York: Random House, 1970

SCHOUMAKER, Bruno; FLAHAUX, Laurence-Marie. Democratic Republic of the Congo: A migration history marked by crises and restrictions. *Migration information Source: fresh thought authoritative data global reach*, v. 1, 2016.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil. Uma biografia*. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SCOTT, Joan. “Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & Realidade*. Porto Alegre, vol. 15, nº 2, jul./dez. 1990, pp. 71-99.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. *Refúgio em Números*. 2017. Disponível em: Acesso em: 25 de junho de 2018.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Trad. Denise Bottmann Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento Como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia Das Letras, 2010.

SESSAREGO, Carlos Fernandez. *Derecho a la identidad personal*. Buenos Aires: Cultural Cuzco S. A. Editores, 1992.

SÈVE, Lucien. *Para uma crítica da razão bioética*. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

SEVERO, Thais Lara Marcozo; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *A aplicação da categoria de gênero para a qualificação da condição jurídica da mulher refugiada*. 2014. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. Refúgio em Números, 6ª Edição. *Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados*. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

SIMON, Herbert. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SIMPSON, John Hoe. *The refugee problem*. (Institute of International Affairs). Oxford, 1939.

SISMONDI, J. C. L. *Nouveaux principes d'économie politique ou de la richesse dans ses rapports avec la population*. 2. ed. Paris: Wentworth Press, 2018.

SJOBLOM, G. *Problemi e soluzioni in politica*. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984.

SOKOLOFF, N.; DUPONT. Domestic violence at the intersections of race, class, and gender: Challenges and contributions to understanding violence against marginalized women in diverse communities. *Violence Against Women*, 2005.

SOUZA, Inês Cabral Ururahy de. *Cidadania e Direitos Humanos no Estado Social e no Constitucionalismo Democrático*. Pensar, Fortaleza, v. 15, n. 2, jul./dez. 2010.

TED. The urgency of intersectionality - Kimberlé Crenshaw. *YouTube*, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=akOe5-UsQ2o&t=601s>. Acesso em: 08 fev. 2022.

TANNURI, Maria Regina Petrus. *Refugiados congolezes no rio de janeiro e dinâmicas de "integração local": das ações institucionais e políticas públicas aos recursos relacionais das redes sociais*. 2011. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

TESCARI, A. S. *Violência sexual contra a mulher em situação de conflito armado*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005.

TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia?* Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

TRUTH, Sojourner. *Eu não sou uma mulher?* Trad. Osmundo Pinho, *Géledés*, 2014. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/e-nao-sou-uma-mulher-sojourner-truth/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

TURNER, Thomas. *Congo*. Cambridge: Polity Press, 2013.

UNIÃO INTERPARLAMENTAR (UI). *Dados República Democrática do Congo*. 2021. Disponível em: https://data.ipu.org/content/democratic-republic-congo?chamber_id=13574,13575&year=2021. Acesso em: 23 jul. 2022.

UNITED NATIONS. *CEDAW - Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. 1979. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_34_180.pdf. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5268d2064.html>

[CEDAW/C/GC/28&Lang=en](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_34_180.pdf). Acesso em: 08 fev. 2023.

UNITED NATIONS. *Children's Fund UN Women and Plan International: A New Era for Girls: Taking Stock of 25 Years of Progress*, New York, 2020. [A-New-era-for-girls-progress-report-English_2020.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A-New-era-for-girls-progress-report-English_2020.pdf)

UNITED NATIONS. *Gender officers in UN operations working to protect, promote women's right*. 2008. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2008/01/246232-gender-officers-un-operations-working-protect-promote-womens-rights>. Acesso em: 28 de dez. de 2020.

UNITED NATIONS. *Report of the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women on the activities of the United Nations Trust Fund in Support of Actions to Eliminate Violence against Women*. Secretary General, 2016. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/817674#record-files-collapse-header>. Acesso em: 09 de out. 2022.

UNITED NATIONS. General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. *Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. 2010. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/28&Lang=en. Acesso em: 08 fev. 2023.

UNITED NATIONS. General recommendation No. 30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations. *Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. 2013. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5268d2064.html> [CEDAW/C/GC/28&Lang=en](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_34_180.pdf). Acesso em: 08 fev. 2023.

UNITED NATIONS. General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women. Committee on the Elimination of Discrimination against Women. 2014. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5268d2064.html>

[CEDAW/C/GC/28&Lang=en](#). Acesso em: 08 fev. 2023.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas Públicas na perspectiva dos Direitos Humanos. *Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ed. 14. 2011. [Internet]. Disponível em: <[Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos - Sur - International Journal on Human Rights \(conectas.org\)](#)>. Acesso em 10 de set. 2021.

VERUNSCHK, Micheliney. *O som do rugido da onça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

VIEIRA JUNIOR, Itamar. *Doramaram ou a odisseia: Histórias*. São Paulo: Todavia, 2021.

VIOLLAZ. 2018. How Does Poverty Differ Among Refugees? Taking a Gender Lens to the Data on Syrian Refugees in Jordan. *World Bank Policy Research Working*. Paper No. 8616. Washington, DC: World Bank. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30586?CID=GEN_TT_Gender%20_EN_EXT. Acesso em: 20 out. 2022.

WADESON, Alix; BROWN, Harry; GIORDANO, Nicola; MAUGHAN, Charles. *Vulnerability Assessment Framework*. THE UN REFUGEE AGENCY (UNHCR). Disponível em: <https://reliefweb.int/report/jordan/vulnerability-assessment-framework-population-study-2019>. Acesso em: 27 nov. 2022.

WALKER, Alice. *A Terceira vida de Grande Copeland*. Trad. Carolina Simmer. Rio de Janeiro: José Olympio, 2020.

WEISS, Paul. The International Protection of Refugees. *The American Journal of International Law*, vol. 48, nº 2, 1954, pp. 193-221, <https://doi.org/10.2307/2194371>. Acesso em 15 de abril de 2022.

WILLIAMS, C. *Race (and Gender and Class) and Child Custody: Theorizing Intersections in Two Canadian Court Cases*. *NWSA Journal*, 2004, 16(2), 46–69.

WOLLSTONECRAFT, Mary. *Reivindicação dos direitos da mulher*. São Paulo: Edipro/Boitempo, 2016.

WOOLF, Virginia. *As mulheres devem chorar ou se unir contra a guerra: patriarcado e militarismo*. São Paulo: Autêntica, 2019.

WOOLF, Virginia. *Mrs. Dalloway*. São Paulo: Pinguim-Companhia, 2017.

YOUSAFZAI, Malala. *Longe de casa: minha jornada e história de refugiadas pelo mundo*. Trad. Lígia Azevêdo. São Paulo: Seguinte, 2019.

YUVAL-DAVIS, Nira. Power, Intersectionality and the Politics of Belonging. *FREIA Working Paper Series*. Aalborg University, n.º 75, 2011.

YUVAL-DAVIS, Nira. Women, Citizenship and Difference. *FEMINIST REVIEW*, n.º 57, AUTUMN, 1997.