

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

GÊNERO, SEXUALIDADES E DIREITO I

CLARA ANGÉLICA GONÇALVES CAVALCANTI DIAS

SILVANA BELINE TAVARES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

G326

Gênero, sexualidades e direito II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti Dias, Silvana Beline Tavares – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-288-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Gênero. 3. Sexualidades e direito. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

GÊNERO, SEXUALIDADES E DIREITO I

Apresentação

Os trabalhos trazidos ao Grupo temático de Gênero, sexualidades e Direito do XXXII Congresso Nacional do Conpedi São Paulo – SP reúne pesquisas que analisam as desigualdades de gênero e a discriminação contra mulheres e pessoas LGBTI+ no Brasil, destacando seus fundamentos históricos e suas expressões atuais no campo jurídico. Ao tratar de temas como violência, trabalho, parentalidade, direitos sexuais e reprodutivos, reconhecimento de identidades, justiça climática e educação emancipatória, os artigos evidenciam tanto as limitações quanto as possibilidades do Direito como instrumento de transformação social. Trata-se, assim, de um conjunto de estudos que reafirma o compromisso com a efetivação da igualdade material e da dignidade humana.

Em “Os direitos das mulheres e a desigualdade de gênero” de Etyane Goulart Soares, Dandara Chrisitne Alves de Amorim e Geferson Alexandre Souza Alves analisam as desigualdades de gênero que ainda persistem na sociedade contemporânea, evidenciando suas origens históricas, culturais e sociais, bem como a importância de uma educação emancipatória com perspectiva de gênero como instrumento de transformação social.

Eduardo Augusto Gonçalves Dahas, Tammara Drummond Mendes e Renata Apolinário de Castro Lima com o artigo “A licença parental como ferramenta para a efetivação da igualdade de gênero no Brasil” afirmam que apesar dos avanços legislativos e sociais, a igualdade de gênero no Brasil ainda enfrenta desafios, especialmente no que tange à divisão de responsabilidades familiares e suas repercussões no mercado de trabalho. As licenças maternidade e paternidade, embora concebidas para proteger a família e principalmente a criança, tem perpetrado disparidades de gênero, evidenciando um abismo entre a isonomia formal e a material prometida pela Constituição da República Federativa de 1988, seja na perspectiva da mulher ou mesmo das famílias homoafetivas.

Com o artigo “A mobilização do direito pela população lgbti+ no brasil: uma análise histórica a partir de uma perspectiva dos espaços dos possíveis” Rafael Leite Franceschini , Alexandra Valle Goi e Agnaldo de Sousa Barbosa analisam a trajetória da população LGBTI+ no Brasil a partir da relação entre repressão jurídica e mobilização do direito, desde o período colonial até a redemocratização.

Flávia Guerra Gomes em “A perspectiva de gênero nos sistemas internacionais de direitos humanos” analisa a incorporação da perspectiva de gênero no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e seus impactos na ordem jurídica brasileira, à luz dos compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar tratados internacionais e interamericanos.

EM “A violência obstétrica como violação do direito ao parto humanizado” Victória Cardoso dos Santos, Ana Beatriz Lisboa Pereira Melo e Ricardo Alves Sampaio analisam a violência obstétrica como violação do direito ao parto humanizado, caracterizada por práticas abusivas, desumanas ou negligentes contra gestantes, parturientes e puérperas.

Raquel Xavier Vieira Braga e Naiara Cardoso Gomide da Costa Alamy em “Aspectos históricos e sociológicos dos direitos das mulheres no Brasil” apontam que o Direito é um produto cultural que, ao lado de outras normas sociais, como os costumes, hábitos, tradições, família e religião, modelam e estruturam o viver em sociedade e o próprio ser humano.

Com o artigo “Corpo, violência e estado: uma leitura feminista à luz do neoliberalismo e da lei Maria da Penha” Bruna Segatto Dall Alba e Luíz Felipe Souza Vizzoto fazem uma análise crítica da transição do feudalismo ao capitalismo e suas ressonâncias na contemporaneidade neoliberal, com foco na persistência e reconfiguração da violência sobre os corpos femininos.

Felipe Nunes Santana e Celso Lucas Fernandes Oliveira “Criminalização da homotransfobia no brasil: uma análise dos projetos de lei existentes antes e após o julgamento do mi 4733 e ado n° 26” apontam que atos de preconceito e discriminação por orientação sexual e identidade de gênero violam direitos constitucionalmente garantidos, a exemplo dos assegurados pelo Art. 5º, incisos XLI e XXXIX, da Constituição Federal.

Com “Direito tributário, gênero e pobreza menstrual: reflexões interdisciplinares e a igualdade material” Thais Janaina Wenczenowicz e Daniela Zilio analisam a partir da igualdade real, e sendo a higiene menstrual um gasto unicamente de pessoas que menstruam, se o direito tributário pode ser um instrumento de auxílio para o alcance de tal igualdade.

Luciana De Souza Ramos em “Educação jurídico-popular feminista: experiência do projeto de extensão promotoras legais populares em morrinhos/GO” investiga o impacto da educação jurídico popular feminista promovido pelo projeto de extensão Promotoras Legais Populares (PLP’s) em Morrinhos, Goiás, e seu impacto na formação de mulheres na cidade.

Em “Eficácia da criminalização da homotransfobia no brasil: uma análise a partir das instituições” Luiz Carlos Garcia e Mateus Pereira Martins afirmam que a sociedade brasileira

constitui um espaço de tensões que gera discriminações de diversas formas contra grupos historicamente marginalizados.

Silvio Carlos Leite Mesquita , Bianca Maria Marques Ribeiro Vasconcelos e Amanda Silva Madureira com o artigo “Julgamento com perspectiva de gênero no enfrentamento ao assédio sexual no ambiente de trabalho: análise da jurisprudência do tribunal regional do trabalho da 16ª região do Brasil” analisam a aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ em decisões do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região (TRT-16) sobre assédio sexual no ambiente de trabalho.

O artigo “Justiça climática como ferramenta para atingir a igualdade de gênero” de Maria Fernanda Goes Lima Santos, Maria Celia Ferraz Roberto Da Silveira e Isabella Martins Costa Brito de Araújo tem como objetivo analisar as interseccionalidades de gênero em eventos climáticos extremos e considerar como construir a justiça climática feminista e aumentar a participação das mulheres nos processos de governança climática.

Gabriel Silva Borges em “O direito antidiscriminatório e a concepção das diferenças sob a perspectiva da violência de gênero” aponta que o Direito Antidiscriminatório é um ramo jurídico que vem ganhando cada vez mais notoriedade, tanto em relação aos operadores das ciências jurídicas, quanto aos impactados direta ou indiretamente pelas diretrizes produzidas por esse ramo do conhecimento.

“Para além da maria da penha: uma análise da aplicação do mandado de injunção nº 7.452 nos casos de violência doméstica entre casais homoafetivos” de Rafaela Wendler Blaschke analisa a violência doméstica contra homens homossexuais no Brasil, com foco na decisão do Mandado de Injunção (MI) impetrado pela ABRAFH perante o STF.

Aline Regina Alves Stangorlini e Ana Carolina Damascena Cavallari em “Pink tax - como é caro ser mulher” reúnem aportes teóricos relacionados à discriminação de gênero existente e elencar como este e outros fatos como os orçamentos sensíveis ao gênero atuam diretamente na discriminação trazendo prejuízo ao Direito das mulheres consumidoras e tornam o papel feminino mais dispendioso e caro.

O artigo “Políticas públicas de concessão de refúgio para mulheres refugiadas no brasil: lacunas normativas, vieses institucionais e (des)articulações da política de acolhimento” de Luana Cristina da Silva Lima Dantas tem como objetivo construir um brevíario de práticas, políticas e decisões que permeiam o processo de avaliação e concessão de refúgio para mulheres refugiadas no Brasil.

Em “Quem ama não mata: a interdição discursiva da legítima defesa da honra” Maria Cristina Rauch Baranowski, André Luiz Querino Coelho e Paloma Tonon Boranelabordam a utilização de discursos que passam a revitimizar a mulher que sofre ou sofreu violência doméstica.

Daniela Pereira, Eduarda Rodrigues dos Santos Nascimento e Jenifer Nunes De Souza em “Reconhecimento jurídico de gênero e parentalidade no brasil sob a análise da adpf 787” analisa criticamente a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 787, que transitou em julgado em fevereiro de 2025 e representou um marco ao assegurar o uso do nome social e do gênero correspondente à identidade autodeclarada, independentemente da realização de cirurgia ou de tratamento hormonal para redesignação sexual.

Em “Residência jurídica e empregabilidade lgbtqia+: avanços na promoção de direitos” Verena Holanda de Mendonça Alves aponta que a formulação de programas específicos destinados à população LGBTQIA+ configura-se como instrumento indispensável à promoção da igualdade substancial, do respeito à dignidade humana e da inclusão social.

Luana Renata Alves Sena, Luanda Patricia Dos Santos Duarte Venerio e Helga Maria Martins de Paula com o artigo “Silenciamento e invisibilidade do feminino: instituição, reprodução e mecanismos de enfrentamento da desigualdade” investigam a misoginia como elemento estrutural do patriarcado e do capitalismo, demonstrando que práticas de submissão feminina, longe de serem manifestações isoladas ou meramente culturais, constituem dispositivos funcionais à acumulação capitalista.

Ao articular teoria, prática e compromisso social, as pesquisas aqui apresentadas ampliam o debate e oferecem caminhos para um Direito mais inclusivo, democrático e comprometido com a dignidade humana. Convidamos, portanto, à leitura atenta de cada artigo, certos de que as reflexões propostas contribuirão não apenas para o campo jurídico, mas para a consolidação de uma sociedade mais justa e igualitária.

Silvana Beline

Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti Dias

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONCESSÃO DE REFÚGIO PARA MULHERES
REFUGIADAS NO BRASIL: LACUNAS NORMATIVAS, VIESES
INSTITUCIONAIS E (DES)ARTICULAÇÕES DA POLÍTICA DE ACOLHIMENTO**

**PUBLIC POLICIES FOR GRANTING ASYLUM FOR REFUGEE WOMEN IN
BRAZIL: REGULATORY GAPS, INSTITUTIONAL BIASES AND (DIS)
ARTICULATIONS OF THE RECEPTION POLICY**

Luana Cristina da Silva Lima Dantas

Resumo

O presente artigo tem como objetivo construir um brevíario de práticas, políticas e decisões que permeiam o processo de avaliação e concessão de refúgio para mulheres refugiadas no Brasil. Sob uma abordagem teórico-jurídica e uma análise interseccional, busca-se compreender de que forma as políticas de refúgio impactam as experiências das mulheres, sobretudo no que se refere à proteção de sua dignidade e ao estabelecimento de um status legal seguro. O fenômeno sociopolítico do deslocamento forçado, marca do refúgio, torna a situação das mulheres refugiadas especificamente complexa, agravada por sua vulnerabilidade, a qual resulta de processos e violações relacionadas ao gênero, à raça, à classe e à etnia, por exemplo. Parte-se da hipótese de que as políticas e os procedimentos de avaliação e concessão de refúgio podem não refletir adequadamente as complexidades das experiências das mulheres refugiadas. Isso, por sua vez, pode resultar em decisões administrativas e judiciais que não atendem plenamente às necessidades específicas desse segmento, além de perpetuar injustiças de gênero estruturais, expondo-as a novos riscos e prejudicando a eficácia do sistema de proteção de refugiados no Brasil e a política de acolhimento. Como metodologia, utiliza-se estrutura teórico-conceitual, o método qualitativo e a pesquisa documental exploratória.

Palavras-chave: Mulheres refugiadas, Procedimento de concessão de refúgio, Avaliação de elegibilidade, Políticas públicas, Acolhimento

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to provide a summary of the practices, policies, and decisions that permeate the process of assessing and granting asylum to women refugees in Brazil. Using a theoretical-legal approach and intersectional analysis, the article seeks to understand how asylum policies impact women's experiences, particularly with regard to protecting their dignity and establishing a secure legal status. The sociopolitical phenomenon of forced displacement, a hallmark of asylum, makes the situation of refugee women particularly complex, exacerbated by their vulnerability, which results from processes and violations related to gender, race, class, and ethnicity, among others. The hypothesis is that asylum assessment and granting policies and procedures may not adequately reflect the complexities of refugee women's experiences. This, in turn, can result in administrative and judicial

decisions that fail to fully address the specific needs of this segment, in addition to perpetuating structural gender injustices, exposing them to new risks and undermining the effectiveness of Brazil's refugee protection system and reception policy. The methodology used is a theoretical-conceptual framework, qualitative methods, and exploratory documentary research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Refugee women, Asylum granting procedure, Eligibility assessment, Public policies, Reception

Introdução

O deslocamento forçado de pessoas tornou-se uma das marcas estruturais do século XXI. Guerras, colapsos institucionais, desastres ambientais e violações sistemáticas de direitos humanos impulsionam fluxos migratórios que desafiam fronteiras e a própria lógica dos sistemas de proteção internacional. De acordo com o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), em 2023 o mundo ultrapassou a marca de 110 milhões de deslocados (2024, online), sendo mais de 36 milhões de refugiados. Esse contingente, embora heterogêneo, tem um traço recorrente: mulheres e meninas representam mais da metade, compondo uma maioria invisível cuja experiência permanece frequentemente negligenciada. A invisibilidade das mulheres refugiadas não se explica apenas por números ou estatísticas, mas por uma lógica histórica de neutralização das diferenças. A figura do refugiado, construída no pós-Segunda Guerra e positivada na Convenção de 1951, foi moldada pela experiência de perseguições políticas, religiosas ou étnicas majoritariamente vividas por homens. Nesse desenho, violências dirigidas contra mulheres foram relegadas à esfera do “privado” ou do “cultural”, sem reconhecimento pleno como fundamento de perseguição. Forma-se, assim, o que podemos chamar de “déficit de gênero” no regime do refúgio: um espaço normativo e institucional que se apresenta universal e neutro, mas que na prática é construído a partir de categorias masculinas.

Essa ausência de perspectiva de gênero gera um paradoxo jurídico e político. As mulheres refugiadas são titulares de direitos humanos universais, mas frequentemente não encontram mecanismos institucionais que os tornem efetivos e exercíveis. São sujeitos(as) de um direito que se posta incapaz de responder à materialidade de sua vulnerabilidade. Hannah Arendt (2012) identificou esse dilema no destino dos apátridas do século XX ao formular a ideia de “direito a ter direitos”, quando alguém perde a pertença a uma comunidade política, descobre que os direitos universais se esvaziam por falta de garantias concretas. Esse diagnóstico permanece atual e ganha contornos ainda mais dramáticos quando aplicado às mulheres refugiadas, pois nelas se condensam tanto a exclusão da cidadania quanto a opressão de gênero. O presente artigo parte da hipótese de que a ausência de uma abordagem de gênero e de uma leitura interseccional no processo de avaliação e concessão de refúgio no Brasil fragiliza a eficácia do sistema de proteção, perpetuando desigualdades e limitando a função garantidora das políticas públicas. Essa hipótese exige um percurso analítico que combine diferentes referenciais. De Butler (2015), retoma-se a noção de precariedade e vulnerabilidade, que ajuda a compreender como certos corpos, especialmente corpos femininos racializados e estrangeiros, são mais expostos ao risco e menos reconhecidos como dignos de proteção. Crenshaw (1989), cunha o conceito de interseccionalidade, que ilumina como gênero, raça, classe se entrecruzam, produzindo camadas adicionais de vulnerabilidade.

Ao propor o conceito de políticas de pertencimento, Yuval-Davis (2011) demonstra que a questão do refúgio deve ser lida para além de uma mera condição jurídica ou administrativa, eis que se insere em processos sociais nos quais se decide quem é legitimamente parte da comunidade e quem permanece na fronteira da exclusão. Propõe

marcadores como etnia, religião e *status* migratório que se entrecruzam e produzem camadas adicionais de vulnerabilidade. Celina Souza e Bucci (2021), mobilizam categorias da análise institucional e da formulação de políticas públicas, essenciais para avaliar em que medida o Estado brasileiro tem ou não internalizado essas dimensões no contexto em análise.

A investigação se desenvolve em três movimentos. Na primeira parte, examina-se os fundamentos teóricos e o marco jurídico internacional e nacional do refúgio, destacando suas lacunas quanto à incorporação da perspectiva de gênero. Na segunda parte, investiga-se o processo administrativo conduzido pelo CONARE, evidenciando como sua lógica burocrática e formalista contribui para invisibilizar violências específicas contra mulheres refugiadas. Na terceira parte, analisa-se políticas públicas de acolhimento e inclusão, diagnosticando suas limitações estruturais e propondo caminhos de aprimoramento que concretizem, na prática, a promessa arendtiana do “direito a ter direitos”.

Pretende-se sustentar que o refúgio feminino é um campo decisivo para avaliar a capacidade de uma democracia reconhecer sujeitos historicamente silenciados. As mulheres refugiadas revelam, em sua condição desenraizada, a fronteira entre o universalismo proclamado dos direitos humanos e a seletividade concreta das instituições do Estado. Tornar visível essa fronteira e transformá-la em política pública sensível às diferenças, é tarefa jurídica, ética e democrática. Essa tarefa, no entanto, torna-se ainda mais urgente no contexto contemporâneo, em que se observa a recrudescência de políticas de securitização, discursos de ódio e práticas anti-imigração. Em várias partes do mundo, retornam os muros físicos e simbólicos, erguidos como respostas simplistas a fluxos migratórios complexos, convertendo a hospitalidade em suspeição e a solidariedade em ameaça. O refúgio, que deveria ser expressão da proteção humanitária, é capturado por narrativas de medo, ódio e controle, que reduzem pessoas a riscos a serem contidos e não a vidas a serem protegidas. Ao confrontar esse cenário de fechamento e intolerância, o caso das mulheres refugiadas escancara a incoerência das democracias que, ao mesmo tempo em que proclamam a universalidade dos direitos, naturalizam políticas de exclusão que corroem sua raiz conceitual.

1. Fundamentos teóricos, interseccionalidade e marco jurídico

O refúgio não é um fenômeno “neutro”, eis que afeta diferentemente grupos distintos. Gênero desponta como variável fundamental nessa análise, pois a condição de mulher em situação de refúgio exacerba a vulnerabilidade dessa parcela da humanidade. Mulheres refugiadas muitas vezes carregam o histórico de perseguições na situação do *refúgio* por serem mulheres. Tais violações nem sempre se encaixam na noção tradicional de “perseguição política”, o que evidencia a necessidade de expandir a interpretação jurídica à luz de uma perspectiva de gênero.

Nesse contexto, tal como sugere a perspectiva interseccional, conceito cunhado por Kimberlé Crenshaw (1989), a sobreposição de fatores sociais de vulnerabilidade e que definem a identidade de uma pessoa podem impactar o seu acesso a direitos. No caso

das refugiadas, o gênero se entrecruza com raça/etnia, classe social, religião, nacionalidade, orientação sexual, deficiência, entre outros marcadores, produzindo experiências singulares de opressão ou privilégio (Lima Dantas, 2022). Em outras palavras, as refugiadas não formam um grupo homogêneo. Uma mulher síria muçulmana, uma mulher congolesa negra ou uma mulher venezuelana indígena podem enfrentar desafios distintos no exílio. Por isso, uma análise interseccional permite visibilizar como múltiplas discriminações incidem simultaneamente sobre essas mulheres, por serem refugiadas e por fatores como misoginia, racismo, xenofobia, intolerância religiosa, classismo ou homofobia. Tal abordagem revela, por exemplo, que no país de acolhida as refugiadas podem continuar sujeitas a desigualdades de gênero agravadas pelo *status* de estrangeira, bem como a novas opressões ligadas à raça, cultura ou etnia (Lima Dantas; Lima Jr., 2022). Em suma, compreender os traços da vulnerabilidade das mulheres refugiadas, resultante da intersecção de diversos eixos de subordinação, é condição para formular respostas adequadas de proteção em políticas públicas.

A hipótese se debruça sobre a pergunta: a) a falta de uma lente de gênero e da interseccionalidade nos procedimentos de refúgio compromete a eficácia do sistema protetivo?

O procedimento de determinação do *status* de refugiado, em qualquer Estado, não é um simples rito administrativo, eis que representa a tradução concreta do poder estatal de definir os limites do pertencimento político e inclusão. Em termos de Teoria do Estado, trata-se de um ato soberano pelo qual a comunidade política decide quem será admitido sob sua proteção, quem poderá participar de sua ordem jurídica e, em última instância, quem terá acesso ao “direito a ter direitos”. A hipótese formulada, de que a ausência de uma lente de gênero e da interseccionalidade compromete a eficácia do sistema protetivo, evidencia a dimensão constitutiva do poder estatal nesse campo. Pois o Estado, ao decidir sobre o refúgio, redefine o próprio conceito de cidadania ampliada, operando em um limiar entre inclusão e exclusão.

Desde Rousseau (1997), o pacto (contrato) social se legitima na promessa de segurança frente à violência. No entanto, quando mulheres refugiadas têm suas demandas invisibilizadas, essa promessa colapsa, e o Estado revela seu viés seletivo. O procedimento, que deveria ser um instrumento de hospitalidade política e de realização da dignidade humana, converte-se em um filtro que reforça desigualdades históricas. Quando as instituições ignoram as formas específicas de violência e discriminação que atingem mulheres refugiadas, tendem a naturalizar ou invisibilizar essas violações, deixando-as fora do escopo de proteção. Como resultado, mulheres que fogem de situações de violência de gênero podem ter seus pedidos negados por não se enquadarem nas categorias tradicionais de perseguição (tipicamente associados a perseguição política, religiosa ou étnica).

Arendt (2012), ainda em sua análise dos apátridas no pós-guerra, cunhou a expressão “o direito a ter direitos” para descrever a situação paradoxal de quem perdeu a proteção de um Estado nacional. Para Arendt, a cidadania é o pressuposto que possibilitará a proteção, garantia e reconhecimento dos direitos humanos. Quando alguém

é privado de pertencer a uma comunidade política, descobre que os direitos universais pouco significam na abstrata nudez de ser humano. A autora descreve os refugiados como pessoas que chegam a um novo país sem meios e cuja sobrevivência depende “da caridade e não do direito” (*ibid.*). Em outras palavras, o apátrida/refugiado é aquele que, tendo perdido o amparo das leis e da cidadania, vê-se desprovido de garantias de proteção concretas. No Essa noção arendtiana ilumina o drama das mulheres refugiadas: embora titulares de direitos humanos, na prática muitas permanecem à margem, sem que seu “direito a ter direitos” seja efetivado pelos Estados. A dignidade humana, fundamento constitucional (CF/1988, art. 1º, III), esvazia-se se não houver uma comunidade política disposta a reconhecê-la.

Sob uma ótica contemporânea, Butler (2025) contribui com os conceitos de precariedade e precarização para entender a exposição diferencial de certas vidas à violência e à desproteção. Butler (*ibid.*) argumenta que a vulnerabilidade não é distribuída de modo igual: há vidas consideradas “menos choráveis” (“*grievable*”) e menos dignas de proteção. Sob a lente de Neferti Tadiar (2022), a ideia de *remaindered life* amplia a compreensão das desigualdades estruturais, trata-se de vidas que permanecem no limite do sistema, toleradas, mas não plenamente reconhecidas, vidas que contam menos no cálculo social e político. Em regimes de refúgio, esse conceito ilumina uma contradição fundamental: mulheres deslocadas não são simplesmente desprotegidas, mas tratadas como “remanescências” de um mundo em colapso.

No que concerne às políticas públicas, no conceito de Bucci (2021), são instrumentos mediante os quais o Estado implementa direitos e objetivos de interesse coletivo, por meio de programas, ações e normas juridicamente orientadas. Assim, perguntar se o sistema de refúgio brasileiro incorpora a perspectiva de gênero é também indagar se as instituições e regras do procedimento, e as políticas decorrentes, foram desenhadas considerando as desigualdades de gênero. Como aponta Souza (2006), o desenho institucional e as regras do jogo influenciam fortemente os resultados de uma política pública. Se as normas de refúgio não preveem expressamente a proteção a perseguições de gênero, ou se os agentes decisórios não recebem capacitação para identificar essas situações, o resultado tende a refletir tais lacunas. Bucci (2021) e Souza (2006) sobrelevam a importância da legalidade, legitimidade e procedimentos na construção de políticas públicas efetivas. Ou seja, para uma mudança ser duradoura, não basta a boa vontade de alguns atores: é preciso inserir a perspectiva de gênero formalmente no arcabouço jurídico-institucional (leis, diretrizes, protocolos) e nos processos de tomada de decisão, conferindo-lhe legitimidade e obrigatoriedade.

O arcabouço jurídico do regime internacional de refugiados foi estabelecido pela Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, complementada pelo Protocolo de 1967. A Convenção de 1951 definiu refugiado como toda pessoa com fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opinião política, estando fora de seu país e sem proteção deste. Importante notar que gênero não aparece explicitamente como um dos motivos listados em 1951. Uma omissão problemática, atualmente, diante das formas contemporâneas de

perseguição. Ainda assim, a categoria aberta de “grupo social” possibilitou interpretações evolutivas. Em 1984, a Declaração de Cartagena (adotada por países latino-americanos) expandiu a definição de refugiado para incluir também pessoas que fogem de violência generalizada, agressão estrangeira, violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbem gravemente a ordem pública.

O Brasil incorporou esses compromissos internacionais em sua legislação doméstica pela Lei nº 9.474/1997, conhecida como Lei do Refúgio. Essa lei criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e estabeleceu o procedimento de elegibilidade no país. A definição legal de refugiado no art. 1º da Lei 9.474/97 reproduz essencialmente a Convenção de 1951, incluindo também a definição estendida de Cartagena. Dessa forma, não há menção explícita a gênero como motivo de refúgio. Mulheres perseguidas por violência de gênero precisam, então, enquadrar suas alegações em um dos motivos legais existentes. No entanto, a falta de previsão explícita pode tornar as decisões mais incertas e discricionárias, dependendo da sensibilidade de cada país ou julgador. O Brasil, apesar de signatário de tratados de direitos das mulheres e de ter avançado em leis nacionais de proteção (como a Lei Maria da Penha para violência doméstica), ainda carece de dispositivos legais ou infralegais que integrem sistematicamente a perspectiva de gênero no âmbito do refúgio.

Em resumo, no plano internacional, existem bases normativas para abrigar a proteção por gênero (via “grupo social” e interpretações evolutivas, apoiadas por diretrizes do ACNUR desde 2002). No plano nacional brasileiro, a Lei 9.474/97 internalizou os padrões da época em que gênero não figurava e somente recentemente passos tímidos têm sido dados para preencher essa lacuna jurídica. Há, portanto, um descompasso entre a realidade das perseguições sofridas por mulheres e o reconhecimento legal dessas perseguições.

O diagnóstico acima exige um ajuste hermenêutico de base. Se o refúgio opera como decisão de pertencimento, então a interpretação de seus tipos legais não pode permanecer colada à semântica da perseguição pública “clássica”. Lido assim, o motivo “pertencimento a determinado grupo social” deixa de ser válvula de escape residual e passa a operar como categoria-guia, abrindo a porta para leituras que reconheçam mulheres (e subgrupos de mulheres) como grupos sociais particularizados, definíveis por características imutáveis ou identidades fundamentais e por sua visibilidade negativa no contexto de origem.

Essa virada não se esgota em enunciar “sensibilidade de gênero”. Demanda reconstrução dos critérios de prova, credibilidade e relevância jurídica. Em ambientes de asilo, padrões de valoração importados do processo penal ou cível doméstico tendem a privilegiar documentos, cronologias lineares e testemunhos “sem fissuras”. Contudo, a literatura sobre trauma e deslocamento arbitrário mostra que a narratividade da experiência traumática é inevitavelmente fragmentária. A memória reconstruída em ambientes de entrevista, mediada por intérpretes, com assimetrias de gênero, idioma e autoridade, não se ajusta à estética da linearidade (Butler, 2015; Crenshaw, 1989). O resultado, como se demonstrou, é um déficit probatório estrutural: não porque faltam

fatos, mas porque faltam formas de reconhecimento dos fatos que existem. Daí a necessidade de parâmetros que reconheçam a coerência e admitam que sinais periféricos, como padrões de perseguição em relatórios internacionais, dados sociodemográficos, práticas culturais coercitivas, que corroboram alegações individuais em tais contextos.

No âmbito normativo-estrutural, a interseccionalidade impede que o gênero seja pensado isoladamente. O que se chama aqui de vulnerabilidade composta resulta de vetores acumulativos (gênero + raça/etnia + classe + religião + nacionalidade + deficiência). Esses vetores reconfiguram o modo como o risco se manifesta e o modo como a perseguição é percebida (ou não) pelos decisores. Em termos de teoria do Estado, o procedimento de elegibilidade pode ser compreendido como prática de soberania interpretativa, nele que a comunidade política atualiza, caso a caso, a gramática do pertencimento. Três dimensões dessa prática exigem atenção. (i) A semântica: se o arquivo conceitual do decisor não inclui os modos contemporâneos de opressão de gênero, a regra subsume o fato a um “fora de pauta”; (ii) A temporalidade: o tempo administrativo elástico governa a vida de quem espera; a decisão tardia transforma direitos em expectativa; (iii) A organização: a modalidade colegiada e multiagencial tende a diluir responsabilidades e legitimar uma “média institucional” avessa à inovação hermenêutica.

No plano dogmático, cabe insistir na elasticidade da categoria “grupo social”. A tradição jurisprudencial comparada, sem a necessidade de importação acrítica, demonstra que a figura se presta a incorporar identidades forjadas sob opressão específica. O ponto decisivo é não essencializar o grupo: o reconhecimento decorre menos de uma “essência” e mais de uma posição social diferenciada de vulnerabilidade que se torna alvo de violência persecutória. A categoria, portanto, não “cria” o grupo, mas reconhece a posição social produzida por relações de poder.

Em complemento, o parâmetro de Cartagena oferece um caminho latino-americano ao deslocar o eixo da perseguição individual para situações objetivas de violência generalizada e ruptura de ordem pública. Também aqui a lente de gênero é imprescindível. A crítica teórica desemboca, assim, numa tese de fechamento: sem gênero e interseccionalidade no centro da interpretação e da prova, o sistema brasileiro de refúgio permanece subótimo mesmo quando reconhece títulos. A eficácia protetiva é minada por uma arquitetura cognitiva e temporal que converte a promessa em provisoredade crônica. O que se exige, portanto, não é mera “sensibilização”, mas uma reforma do olhar para deslocar o padrão referencial do sujeito universal abstrato para sujeitos situados, cujo sofrimento não é acidental, mas produzido em arranjos de dominação que atravessam Estado, comunidade, mercado e religião.

Em termos epistemológicos, essa reforma do olhar significa aceitar que a neutralidade é um mito operativo. Toda técnica de decisão carrega valores, escolhas de visibilidade e hierarquias de saber. Ao explicitá-las, o direito pode recuperar sua vocação garantidora sem abdicar da técnica. Em suma, a interseccionalidade pode ser metodologia de racionalidade pública num regime que deseja ser fiel ao seu telos protetivo. Por isso, o ponto conclusivo desta seção se debruça no descompasso entre as perseguições sofridas

por mulheres e seu reconhecimento jurídico produzido por categorias, procedimentos e tempos que podemos reconfigurar. Fazer esse movimento não expande arbitrariamente o instituto; devolve-lhe a sua medida exata no século XXI: a de um direito que reconhece que não há universal sem diferença reconhecida.

2. O processo de avaliação e concessão de refúgio no Brasil

No Brasil, o procedimento para solicitação e concessão de refúgio é regulamentado pela Lei 9.474/97 e conduzido pelo CONARE, órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça. Trata-se de um processo de natureza administrativa, com caráter sigiloso, gratuito e (em teoria) célere, dadas as implicações humanitárias. O procedimento de determinação do *status* de refugiado no Brasil inicia-se com a manifestação de vontade do solicitante, que pode formalizar seu pedido junto à Polícia Federal no momento de ingresso ou já em território nacional. A simples solicitação gera a expedição de um protocolo provisório, documento que regulariza temporariamente a estada da pessoa e lhe assegura direitos básicos, como a obtenção de documentação, o exercício legal do trabalho e o acesso a serviços públicos. Não há prazo legalmente fixado para a formulação do pedido, o que reforça o caráter protetivo do instituto. Em seguida, realiza-se a entrevista de elegibilidade, conduzida por servidor designado da Polícia Federal ou do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), momento considerado decisivo, eis que o solicitante expõe as razões pelas quais teme perseguição em seu país de origem, apresentando fatos, provas e detalhes de sua trajetória. A legislação nacional garante a confidencialidade desse procedimento, mas não assegura condições específicas para mulheres vítimas de violações de gênero, como a possibilidade de serem ouvidas por entrevistadoras mulheres ou acompanhadas por tradutoras, circunstância que pode constranger e silenciar depoimentos.

Concluída a entrevista, o caso é encaminhado à Coordenação de Elegibilidade do CONARE, responsável pela análise técnica. Nessa etapa, procede-se à verificação do enquadramento jurídico do relato, cotejando-o com os fundamentos legais do refúgio previstos na Lei nº 9.474/1997 e na Declaração de Cartagena, bem como com relatórios internacionais de direitos humanos e informações sobre o país de origem. O objetivo é aferir se os fatos narrados configuram perseguição fundada em raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social específico ou opinião política, ou se caracterizam grave e generalizada violação de direitos humanos. Após a análise, o processo é submetido à deliberação colegiada do CONARE, órgão composto por representantes de diversos ministérios e por um membro do ACNUR, este último com direito a voz, mas não a voto. A decisão é tomada por maioria, podendo resultar no reconhecimento da condição de refugiado, hipótese em que o solicitante passa a ter acesso pleno aos direitos assegurados pela legislação, registro migratório, autorização para trabalhar, emissão de CPF e inclusão ampliada a políticas públicas, ou em sua negativa, caso em que é notificado da decisão e informado da possibilidade de interpor recurso ao Ministro da Justiça.

O recurso administrativo, de caráter revisional, pode confirmar ou reformar a decisão inicial, mas em geral apresenta baixo índice de reversão. Persistindo o

indeferimento, abre-se ao solicitante a possibilidade de acesso ao Poder Judiciário. Em síntese, trata-se de um procedimento formalmente estruturado, que reflete a tentativa de equilibrar a soberania estatal na gestão de fronteiras com a obrigação internacional de proteger pessoas perseguidas. Contudo, sua eficácia permanece limitada pela ausência de garantias específicas às demandas de gênero e pela predominância de uma lógica burocrática que nem sempre se coaduna com a realidade das violações vividas pelas mulheres refugiadas.

O procedimento, visto de forma sumária, é burocraticamente semelhante ao de vários países signatários da Convenção de 1951. O que interessa é examinar como, dentro dessas etapas, emergem (ou não) sensibilidades de gênero. O processo decisório no CONARE historicamente adotou uma postura técnica e formalista, com pouca abertura para considerar as peculiaridades das perseguições sofridas por mulheres. Antes de aprofundar essa crítica, cabe contextualizar a composição e orientação do CONARE: por ser um órgão multidisciplinar (envolve Itamaraty, Ministério da Justiça, Ministério dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, entre outros), suas decisões resultam de um consenso tecnocrático. O foco frequentemente recai sobre questões geopolíticas (conflito X no país Y gera refugiados?), questões documentais (a pessoa provou identidade, provou fatos?) e enquadramento jurídico estrito. Isso tende a invisibilizar dimensões subjetivas ou socioculturais das histórias individuais. Por exemplo, uma mulher que narre ter fugido de uma comunidade em que seria submetida a alguma violação específica de gênero, precisará demonstrar que isso constitui perseguição “por motivos de ... pertencimento a grupo social”, por ilustração. Caso contrário, corre o risco de ter seu pleito indeferido por não se encaixar em “perseguição convencional”. Essa necessidade de tradução das vivências femininas para a linguagem legal muitas vezes recai sobre a refugiada, sem que o Estado lhe dê o devido suporte (como assistência jurídica ou psicológica especializada) para articular seu relato dentro dos parâmetros exigidos. Assim, como se vê, o rito processual brasileiro do refúgio, embora pretensamente neutro, pode desvantajar quem traz experiências fora do padrão clássico.

Além do âmbito decisório em si, a ausência de perspectiva de gênero transparece também no atendimento e tramitação dos casos. Mulheres refugiadas podem ter dificuldades adicionais no andamento do processo, desde barreira linguística e falta de intérpretes mulheres. Mesmo diante da ausência de perspectiva de gênero nos procedimentos de refúgio, uma resposta institucional já se delineia. O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), representa um esforço de contemplar desigualdades históricas a nível institucional e de acesso à justiça. A existência do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero no âmbito do Poder Judiciário brasileiro revela, ao mesmo tempo, uma conquista e uma denúncia. Conquista, porque o Estado reconhece, ainda que tardiamente, que a neutralidade proclamada das decisões judiciais sempre foi permeada por marcas invisíveis de desigualdade. Denúncia, porque a própria necessidade de um protocolo expõe que o sistema de justiça pode operar segundo iniquidades de gênero. O documento, longe de ser mera formalidade, busca tensionar a rotina judicial, eis que obriga magistrados e magistradas a se perguntarem sobre as assimetrias que atravessam cada

caso, sobre os estereótipos que filtram a interpretação dos fatos, sobre a historicidade das vulnerabilidades que chegam às cortes.

Esse movimento se impõe como exigência democrática. A Resolução CNJ nº 492/2023 transformou o protocolo em norma obrigatória, deslocando-o do terreno do aconselhável para o da imposição institucional (Brasil, *online*, s.d.). O contraste, contudo, é inevitável. Se no Judiciário se avança para incorporar a perspectiva de gênero, em outros campos, como o do refúgio e da migração, essa sensibilidade permanece ausente ou apenas retórica. A mulher refugiada que enfrenta a barreira da língua, que não encontra intérpretes mulheres é a face concreta da distância entre o protocolo e outras realidades institucionais. Um dos desafios democráticos, assim, é o de expandir essa lógica para todo o aparelho estatal, sobretudo para aqueles que lidam com os sujeitos mais vulneráveis, como as mulheres em situação de refúgio.

Em suma, a perspectiva de gênero está ausente ou incipiente no processo brasileiro de refúgio. Isso invisibiliza violações específicas, dificulta o enquadramento das experiências femininas nas categorias jurídicas existentes e compromete a promessa de proteção.

Entre o protocolo provisório e a decisão final abre-se um intervalo que não é apenas temporal: é ontológico. A condição da requerente torna-se um estado de suspensão em que se habita o território sem pertencer plenamente à sua arquitetura de garantias. A modernidade tardia, com seus vínculos fracos e responsabilidades deslocadas, oferece hospitalidades que oscilam entre o registro do socorro e o da triagem, gerando um “efeito vazio” de cidadania: há papéis que autorizam a presença, mas não estabilizam o vínculo; há serviços que acolhem nominalmente, mas não produzem pertencimento. Nesse cenário, o corpo feminino torna-se índice de uma falência mais geral: a promessa estatal de segurança fragmenta-se em múltiplas portas de entrada que não se reconhecem como partes de uma mesma casa.

A precariedade dos laços institucionais deixa as mulheres refugiadas “em aberto”: suficientemente visíveis para o controle documental, insuficientemente inscritas para a fruição igualitária de direitos (Sassen, 2017). A ideologia que sustenta o arranjo, a crença de que o procedimento, por ser regular, produz justiça por derivação, funciona como tela de projeção: o real da vulnerabilidade é filtrado por um imaginário de normalidade administrativa (Žižek, 2003). A experiência de espera, portanto, se figura como o intervalo entre dois estados jurídicos e sociais. É um tempo administrado por senhas, protocolos e prazos que reordena a vida cotidiana – moradia, trabalho, cuidado – segundo o ritmo do expediente estatal. Enquanto o caso “tramita”, a pessoa não está “presente” o suficiente para sentir um vínculo estável, vive-se um provisório que se prolonga (Žižek, 2003; Sassen, 2017).

O deslocamento analítico sugerido por essa constatação não aponta para um novo artesanal de recomendações, mas para uma diagnose do próprio ato decisório enquanto prática de poder-saber (Foucault, 2014). O procedimento, tal como estruturado, não apenas constata fatos, já que os produz, convertendo contingências em evidências e

silêncios em indiferença. Nessa medida, a exigência normativa de uma “perspectiva” presente em atos regulatórios e marcos interpretativos funciona menos como exceção temática e mais como tensão constitutiva entre forma e substância: todo formalismo que pretende eximir-se da ética já opera uma ética implícita, a de que a distribuição de riscos e erros pode recair, preferencialmente, sobre quem pede proteção. É nesse ponto que se torna visível a economia simbólica do refúgio: a decisão desencadeia um regime de futuro, estreitando horizontes e consolidando o provisório como destino. Em suma, o que se designa por procedimento não é uma ponte neutra entre fato e norma, mas um arranjo que distribui visibilidade, credibilidade e tempo: decide-se quem pode aparecer, como deve falar e por quanto tempo permanecerá em suspensão (Foucault, 2014). A “espera” emerge, então, como tecnologia de governo que administra vulnerabilidades e normaliza o provisório, convertendo direitos em expectativa e pertencimento em hipótese (Žižek, 2003). Nesse circuito, o efeito não é apenas jurídico, mas existencial, a vida passa a ser ritmada por protocolos e prazos, enquanto a decisão fabrica destinos possíveis e interdita outros. À luz dessa economia simbólica se pode fazer leitura do refúgio: a produção presente de formas de (não) pertencimento.

3. Políticas públicas de acolhimento e caminhos de aprimoramento: a necessidade de um modelo mais sensível e efetivo

O procedimento de elegibilidade para refúgio, quando confrontado com narrativas de violência baseada em gênero, torna visível um descompasso entre a moldura normativa e a gramática institucional que orienta a tomada de decisão. A definição legal de pessoa refugiada vigente no Brasil (Lei n. 9.474/1997) incorpora, por influência regional, hipóteses ampliadas relativas a grave e generalizada violação de direitos humanos. Contudo, a ausência de positivação explícita da categoria “gênero” como motivo autônomo de perseguição desloca o reconhecimento para a via interpretativa, sujeita ao repertório cognitivo de entrevistadores e comitês decisórios.

No plano microinstitucional, a entrevista de elegibilidade opera como tecnologia de produção de verdade jurídica. Solicita linearidade, consistência e detalhe em narrativas atravessadas por trauma e dissociação e silenciamento, elementos que a psicologia do testemunho identificam como típicos (Freedman, 2015). A expectativa de “coerência sem fissuras” colide com a memória fragmentária, particularmente quando barreiras linguísticas e assimetrias de gênero atravessam a cena da entrevista. Crenshaw (1992) mostrou que o entrecruzamento de gênero, raça, classe e condição migratória reordena vulnerabilidades. No rito de elegibilidade, tais intersecções não funcionam como somatória, mas como multiplicador de opacidades. Assim, o procedimento, tomado como neutro, reproduz seletividades.

Em chave mesoinstitucional, a fragmentação das políticas no pós-decisão evidencia outra tensão. Enquanto a decisão de mérito é formalmente centrada na proteção internacional, sua eficácia material se realiza no ecossistema de políticas setoriais de saúde, educação, assistência e trabalho. A literatura sobre implementação sugere que arranjos policêntricos sem mecanismos claros de coordenação intersetorial tendem a

produzir “lacunas de responsabilização” (accountability gaps), nas quais nenhuma agência se comprehende como titular do dever de continuidade (Souza, 2006). No caso das mulheres refugiadas, essa desarticulação intensifica a vulnerabilidade em momentos críticos (chegada, maternidade, inserção laboral precária). O “acolhimento” deixa de ser categoria descritiva de políticas e passa a ser metáfora moral que, por não se traduzir em garantias procedimentais e prestações efetivas, pouco informa sobre o que se entrega, quando e com que padrão de qualidade.

A ausência de protocolos vinculantes, a variação na formação dos agentes e a desigual tradução institucional de parâmetros internacionais geram um “ruído hermenêutico” que se manifesta na heterogeneidade decisória entre casos comparáveis (Jubilut, 2007). Esse ruído não resulta de desvio individual, mas de um padrão sistêmico em que dispositivos de neutralidade procedural coabitam com práticas de avaliação que naturalizam assimetrias. No horizonte político-jurídico interno, a assimetria se prolonga na fronteira entre reconhecimento e inclusão. A decisão concessiva confere status e, potencialmente, estabilidade. Todavia a efetividade do direito depende da inscrição da pessoa no “mundo comum” de direitos e instituições. Mais uma vez, na conhecida formulação arendtiana do “direito a ter direitos” (Arendt, 2012). Quando a proteção internacional se reduz a um ato administrativo sem redes de acesso a serviços e sem mediação cultural, opera-se uma proteção “mínima de sobrevivência”, incapaz de reconstituir pertencimento e agência. A hospitalidade jurídica, por sua vez, não se confunde com benevolência: se posta como teste de coerência do ordenamento com seus próprios fundamentos, pois a forma de tratar quem chega revela a substância do pacto democrático.

No plano da governamentalidade, o que se administra não é apenas o ingresso ou não no estatuto protetivo, mas o tempo enquanto técnica de governo. O “tempo administrativo”, sucessão de prazos elásticos, reiterações de protocolo, silêncios procedimentais, opera como gestão da incerteza. Não é tempo neutro, é temporalidade normativa: distribui previsibilidade (para o sistema) e contingência (para a usuária). A consequência empírica é reconhecível: o acesso a bens que exigem horizonte mínimo de estabilidade (trabalho formal, locação, matrícula, continuidade terapêutica) converte-se em aposta sob risco permanente. O estatuto jurídico, quando finalmente concedido, chega tardiamente ao mundo da vida e, por isso, reconhece menos um direito do que homologa uma espera.

Em síntese, os dilemas do procedimento de concessão de refúgio para mulheres no Brasil não residem apenas em lacunas normativas pontuais. Derivam, certamente, de uma economia mais ampla de práticas, expectativas e traduções institucionais que modulam quem é visto, ouvido e credibilizado. A neutralidade presumida do rito oculta a dimensão produtiva do próprio procedimento, que não apenas “descobre fatos”, mas os constitui sob condições de possibilidade marcadas por gênero, raça e classe. Enquanto tais condições permanecerem invisíveis, a variação decisória será tratada como idiossincrasia, e não como sintoma. A crítica, aqui, não propõe desenhos prescritivos.

Indica, antes, que a promessa de proteção internacional, especialmente quando se trata de mulheres, depende de um trabalho de reconexão entre norma, prova e política pública.

Em conclusão, o quadro delineado descreve a mecânica ordinária de um arranjo que seleciona o que pode ser reconhecido como perseguição, governa a vida por meio do tempo processual e converte acolhimento em circulação administrativa. Entre a prova que exige linearidade de experiências fraturadas e a execução fragmentada das políticas setoriais, institui-se um regime de verdade que distribui credibilidade, pertencimento e demora: fatos tornam-se jurídicos quando cabem no arquivo; direitos, quando resistem ao cronograma; inclusão, quando sobrevive às ilhas institucionais. Nessa economia, o gênero não é apenas um marcador empírico, mas condição de (in)inteligibilidade que estrutura quem aparece, como aparece e por quanto tempo permanece em suspenso. Enquanto tal arquitetura cognitiva, temporal e organizacional não for tomada como objeto analítico e, portanto, como causa eficiente dos indeferimentos limítrofes e da proteção mínima de sobrevivência, a promessa do refúgio continuará operando como enunciado performativo de reconhecimento, cujo referente social chega tarde, quando chega.

Conclusão

A análise empreendida ao longo deste artigo evidenciou um duplo déficit no regime brasileiro de refúgio: a ausência de gênero e de interseccionalidade tanto no processo de determinação de status quanto nas políticas de acolhimento. Em teoria, o Brasil construiu um arcabouço jurídico-humanitário conjugando a Convenção de 1951, normas constitucionais de igualdade e dignidade e compromissos internacionais de proteção às mulheres. Na prática, contudo, ainda persiste uma lacuna entre norma e realidade. O procedimento de refúgio, burocrático e formalista, mostrou-se pouco apto a reconhecer perseguições sofridas por mulheres enquanto tais, exigindo destas uma adequação a categorias pensadas a partir de experiências predominantemente masculinas. Essa falta de perspectiva de gênero fragiliza a eficácia do sistema de proteção, pois deixa desamparadas justamente aquelas que mais necessitam de refúgio: mulheres vitimadas por violências específicas e múltiplas discriminações. Da mesma forma, as políticas de acolhimento e integração carecem de foco interseccional, tornando-se insuficientes para promover a autonomia e a inclusão digna das refugiadas na sociedade.

Retomando a imagem arendtiana, a mulher refugiada ilustra o paradoxo do desenraizamento: ela é titular de direitos humanos universais, mas viu-se privada da proteção concreta de um Estado. Cabe à comunidade que a recebe romper esse paradoxo, assegurando-lhe não só a sobrevivência, mas a cidadania substantiva, o “direito a ter direitos” efetivado no cotidiano. Isso requer, no mínimo, um olhar atento às suas experiências singulares de sofrimento e resiliência, bem como a disposição de ajustar as estruturas para acolhê-la. É preciso, pois, falar dessas mulheres, trazê-las do invisível para o visível das políticas públicas.

O percurso analítico deste artigo permite afirmar, com rigor, que o refúgio feminino constitui um campo-prova para a democracia constitucional e para a teoria dos

direitos. Longe de ser um episódio administrativo que se resolve na regularidade do procedimento, o reconhecimento da condição de refugiada expõe os limites do universalismo abstrato quando confrontado com a materialidade interseccional das vulnerabilidades. Ao situar mulheres e meninas como maioria invisibilizada dos deslocamentos contemporâneos, o problema desloca-se do léxico do “caso humanitário” para o da governamentalidade: como o Estado conhece, classifica, decide e estabiliza destinos quando a experiência relatada não cabe, de imediato, nas categorias herdadas da Convenção de 1951 e de seus intérpretes.

Do ponto de vista teórico, três consequências se impõem. Primeiro, a centralidade do gênero não é adição tópica a um regime neutro; é condição de inteligibilidade do próprio instituto do refúgio. Segundo, a interseccionalidade, em Crenshaw, não funciona como somatória de marcadores, eis que opera como *lente* que revela zonas de indistinção entre o político e o doméstico. Terceiro, a noção arendtiana de “direito a ter direitos” recoloca a questão do pertencimento: não basta proclamar a universalidade, é preciso explicitar as mediações institucionais que convertem um enunciado normativo em garantia exercível.

No plano mesoinstitucional, o artigo mostrou que formas e tempos do procedimento não são neutros, eis que produzem a realidade que pretendem apenas aferir. Da entrevista de elegibilidade às etapas de análise técnica e deliberação colegiada, há uma economia de credibilidade que favorece narrativas lineares, desprovidas das lacunas típicas do trauma, e que demanda tradução de categorias culturais e afetivas para um repertório jurídico padronizado. Essa tradução opera assimetria: quem detém a linguagem do arquivo conhece de antemão o que “conta” como fato. Com isso, o processo de determinação de status se revela menos um canal de acesso e mais um dispositivo de triagem, cuja gramática tende a invisibilizar a violência de gênero quando ela não se apresenta com os trajes tradicionais da perseguição política.

Essa crítica não desautoriza o regime mas requalifica-o. Ao tomar a mulher refugiada como lugar epistemicamente privilegiado, o trabalho desvela uma dupla insuficiência: a das categorias e a dos arranjos. A insuficiência categorial decorre da herança de um sujeito abstrato. A insuficiência dos arranjos manifesta-se na temporalidade administrativa: o tempo do Estado, elástico para decidir, restritivo para reconhecer, transforma a espera em técnica de governo, administrando incertezas e reconfigurando a vida cotidiana sob o ritmo do expediente. No interstício entre protocolo e decisão, instala-se um modo de existência suspenso: presente o suficiente para o controle documental, ausente o bastante para a fruição simétrica de direitos.

Daqui decorre uma proposição de fundo, já que o teste de coerência de um Estado de Direito não está apenas em suas declarações, mas em sua capacidade de inscrever, no núcleo duro das práticas decisórias, a percepção de que vulnerabilidades são estruturais e que sua leitura demanda arranjos de conhecimento, linguagem e prova compatíveis com as experiências que se pretende proteger. Em outras palavras, a efetividade do refúgio feminino requer uma virada hermenêutica: deslocar o foco da adequação da vítima ao tipo para o ajuste do tipo à realidade da vítima. Isso implica reconhecer que gênero, raça,

classe, religião e nacionalidade não figuram como “contexto”, eis que são matrizes constitutivas da perseguição e, portanto, critérios analíticos necessários.

A implicação metodológica é direta. Pesquisas e decisões precisam operar com métodos capazes de acolher a fratura: entrevistas que considerem a psicodinâmica do trauma; uso de intérpretes mulher quando pertinente; protocolos que permitam narrativas não lineares sem penalizá-las; e referenciais de prova sensíveis à assimetria de informação típica de quem foge. Em termos de avaliação de políticas, a chave mesoinstitucional (Souza; Bucci) permanece decisiva. É no desenho das rotinas que se decide se o “direito a ter direitos” será cotidiano ou promessa perpétua. A análise de implementação, ao explorar como as organizações públicas constroem *de facto* os critérios de elegibilidade, torna visível que a variação decisória não é idiosincrasia, é sintoma de uma arquitetura cognitiva que ainda não incorporou plenamente a perspectiva de gênero e a leitura interseccional.

No horizonte político, há uma disputa semântica que não pode ser negligenciada. O retorno de discursos securitários tende a recodificar o refúgio como problema de risco e não como resposta de proteção. Essa inversão, que converte pessoas em vetores de ameaça, corrói por dentro as bases normativas do sistema internacional.

O trabalho, ao interligar aportes de Arendt, Butler, Crenshaw e Yuval-Davis à análise institucional, propõe uma síntese crítica: (i) o refúgio feminino revela a insuficiência de uma razão jurídica que separa rigidamente o público do privado; (ii) reafirma que “neutralidade” procedural, quando desatenta ao gênero, converte-se em parcialidade estrutural; (iii) indica que o pertencimento não é efeito automático do reconhecimento formal, mas o resultado de práticas que concedem visibilidade substantiva a sujeitos historicamente silenciados. Nessa medida, o avanço não depende de novas proclamações, mas de um rearranjo de critérios: quem é ouvido, como é ouvido, que provas são possíveis, qual temporalidade governa a decisão e que marcas interseccionais informam a interpretação.

Há, por fim, uma dimensão ontológica que não pode ser omitida. Se a violência do desenraizamento consiste, também, em interromper a continuidade de mundo, a resposta ética do direito é reinstalar condições para que novos começos sejam possíveis, não como concessões contingentes, mas como efeitos de reconhecimento. Reconhecer, aqui, não é um gesto de benevolência, se prefigura, de outro modo, em ato constitutivo do próprio ordenamento, que reafirma seu compromisso com a dignidade de quem perdeu, por definição, a rede de garantias mais elementar. Por isso, o critério de avaliação que deve encerrar esta conclusão é menos quantitativo e mais estrutural: um sistema de refúgio se mostra justo quando amplia o raio de vidas reconhecíveis, quando desloca seus tipos legais para caberem no real e quando reconcilia seus tempos com o tempo da vida.

Conclui-se, nessa vereda, reiterando que tornar o sistema de refúgio e as políticas de acolhimento mais justos, efetivos e humanos para mulheres refugiadas não é apenas uma questão setorial de gênero, eis que se prefigura como passo necessário para o aperfeiçoamento da democracia e dos direitos humanos como um todo. Um Estado

verdadeiramente democrático e de Direito se reconhece pela forma como trata os estrangeiros vulneráveis em seu solo. A hospitalidade política não é caridade, mas sim a expressão concreta da universalidade dos direitos. Ao estender proteção à refugiada, reafirma-se que a dignidade humana independe de nacionalidade ou gênero.

Referências

- ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Em 2023, ACNUR respondeu ao maior número de emergências humanitárias da última década.** Comunicado à imprensa, 19 jan. 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org.br/noticias/comunicados-imprensa/em-2023-acnur-respondeu-ao-maior-numero-de-emergencias-humanitarias>. Acesso em: 18 ago. 2025.
- ARENKT, Hannah. **Origens do Totalitarismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero.** Online, sem data. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero/>. Acesso em: 12 ago. 2025.
- 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 passível de luto? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- COUTINHO, Diogo R. **Direito, desenvolvimento e desigualdade.** São Paulo: Saraiva, 2014.
- CRENSHAW, Kimberlé. **Demarginalizing the Intersection of Race and Sex.** University of Chicago Legal Forum, 1989.
- 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 set. 2025.
- DANTAS, Luana Cristina da Silva. **Vagaroso amanhecer:** uma reflexão sobre os direitos das mulheres refugiadas sob a luz da obra *O pomar das almas perdidas* de Nadifa Mohamed. *Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra*, v. 7, n. 1, 31 dez. 2022.
- DANTAS, Luana Cristina da Silva; LIMA JUNIOR, Oswaldo Pereira de. **Na interseção da cidadania brasileira:** promovendo os direitos e a inclusão de mulheres refugiadas por meio de políticas públicas. *Revista Direito das Políticas Públicas*, v. 4, n. 2, 2022.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

Freedman, J. **Gendering the International Asylum and Refugee Debate**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

JUBILUT, Liliana Lyra. **Refugee Protection in Brazil and Latin America**: Selected Essays. London: Transnational Press London, 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nava Cultural, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SASSEN, Saskia. **Expulsões**: brutalidade e complexidade na economia global. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, 2006.

TADIAR, Neferti X. M. **Remaindered life**. Durham: Duke University Press, 2022.

YUVAL-DAVIS, Nira. **Power, Intersectionality and the Politics of Belonging**. FREIA Working Paper Series. Aalborg University, n.º 75, 2011.

ZIZEK, Slavoj. **Bem-vindo ao deserto do real**. São Paulo: Boitempo, 2003.