

2022



PPGD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO • UNIRIO

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 4, n. 2
Julho- Dezembro

Qualis B2



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 rdpp@unirio.br

**REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS**
LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW

VOLUME N.º 4 – NÚMERO 2

ISSN 2675-1143

Editor-Chefe:

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vice Editor-Chefe:

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Rio de Janeiro, 2022.



Na intersecção da cidadania brasileira: promovendo os direitos e a inclusão de mulheres refugiadas por meio de políticas públicas

At the intersection of brazilian citizenship: promoting the rights and inclusion of refugee women through public policies

Oswaldo Pereira de Lima Junior¹

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor Adjunto. Caicó (RN). Brasil

Luana Cristina da Silva Dantas²

Mestre em Direito. Advogada. Rio de Janeiro (RJ). Brasil

RESUMO

O crescente fluxo de mulheres refugiadas para o Brasil desperta questões inadiáveis sobre sua inclusão e reconhecimento enquanto cidadãs no cenário nacional. Este estudo visa investigar, por meio de uma perspectiva teórico-jurídica e uma abordagem interseccional, o processo de (re)construção da cidadania dessas mulheres no Brasil, enfatizando a importância de políticas públicas inclusivas. Tem-se a hipótese de que as dinâmicas de inclusão e efetivação de direitos dessas mulheres, conforme articuladas nas políticas públicas e na Constituição de 1988, são fundamentais para sua (re)construção como cidadãs. Analisa-se a intersecção entre gênero, raça, classe e status legal na experiência dessas mulheres. O estudo busca abordar o impacto das políticas públicas no acesso a serviços e direitos, visando superar as barreiras de gênero que influenciam seu processo de acolhimento e refúgio. Como metodologia, utiliza-se estrutura teórico-conceitual, o método qualitativo e a pesquisa documental exploratória

ABSTRACT

The rising influx of refugee women to Brazil raises urgent questions about their inclusion and recognition as citizens. This study, through a legal-theoretical perspective and intersectional approach, investigates the process of citizenship (re)construction for these women, highlighting the need for inclusive public policies. It hypothesizes that the dynamics of inclusion and rights realization, as articulated in public policies and the 1988 Constitution, are crucial for their citizenship (re)construction. It examines the intersection of gender, race, class, and legal status in their experiences, aiming to address the impact of public policies on access to services and rights to overcome gender barriers affecting their reception and refuge process. The methodology includes a theoretical-conceptual framework, qualitative methods, and exploratory document research.

PALAVRAS-CHAVE:

Distopia; Psicologia; Justiça; Controle; Liberdade; Contemporaneidade.

KEYWORDS:

Dystopia; Psychology; Justice; Control; Freedom; Contemporaneity.

¹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0019-1391>

² Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0495048405086469>



1. INTRODUÇÃO

No poema *Conversas sobre casa* (*online*, 2012), a escritora queniana Warsan Shire, uma mulher refugiada, descreve: “[...] quando encontro outros como eu, reconheço a ânsia, a perda, a memória das cinzas em seus rostos. Ninguém deixa a casa a não ser que a casa seja a boca de um tubarão”. A autora recolheu os traços deste poema em uma visita feita à embaixada somali abandonada em Roma, onde encontrou jovens refugiados e refugiadas que transformaram aquele lugar em sua nova casa. Tais versos despontam, pela lente artístico-literária, a instabilidade, o medo e a incerteza que permeiam a vida dos refugiados e refugiadas. No poema, a locução “casa” aduz à representação alegórica, de um lado, do lugar que é deixado (furtado) por razões que fogem à esfera volitiva dos indivíduos, delineando o conceito de refúgio. De outro ponto, ilumina o significado da ideia de cidadania como direito a ter direitos apta a nascer em uma outra casa, em um lar seguro, que seja capaz de acolher, incluir e refugiar.

Os fatores que provocam o deslocamento forçado são sempre aterradores e trágicos. Questões delicadas como identidade, gênero, perda, pertencimento, cidadania, sociabilidade, memória, violação e privação de direitos fundamentais básicos caminham ao lado de um conflito ou guerra cuja dimensão é capaz de provocar uma mobilidade migratória não-voluntária. O fenômeno dos refugiados tem longa e antiga raiz na História da humanidade. É possível afirmar que, desde o momento em que fronteiras foram desenhadas sobre a terra, pessoas precisaram atravessá-las para fugir de graves problemas na sua comunidade e procurar *refúgio* em outro lugar. Os últimos dois séculos, todavia, foram distintos na formulação de um quadro epistêmico e normativo a respeito do fenômeno dos refugiados e de montagem de um sistema global, regional e local de proteção das pessoas em situação de refúgio. Um importante passo foi dado com a criação, pela Organização das Nações Unidas (ONU), do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 1950, que, a princípio, teria mandato temporário e fora concebido para oferecer uma resposta e agenda para os problemas dos refugiados da Segunda Guerra Mundial. Em 1951, foi convocada e aprovada a Convenção de 1951 (conhecida como Convenção de Genebra de 1951), com seu protocolo facultativo instituído em 1967.

A Convenção de 1951 representou o primeiro acordo jurídico internacional para a proteção dos refugiados e estabeleceu os fundamentos do sistema internacional de proteção das pessoas em situação de refúgio. Segundo a definição legal oferecida pela Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados¹, *refugiado* é a “pessoa que se encontra fora do seu país por causa de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião



política ou participação em grupos sociais”. O documento arquiteta em seu traçado, também, um consenso pontual e geograficamente restrito do fenômeno dos deslocamentos forçados, uma vez que institui o *conceito* de refugiado calcado na condição subjetiva do refugiado europeu durante os desdobramentos da 2ª Guerra Mundial.

Essa construção epistêmica e normativa demonstra que, muito embora os refugiados estivessem presentes, igualmente, no Sul Global², e precisassem de proteção, quando Convenção de 1951 foi formulada e adotada na Europa, essas pessoas não eram consideradas como refugiadas – na acepção técnico-formal do termo – sob a ótica da convenção. Esta limitação geográfica e temporal refletiu as preocupações imediatas do pós-guerra na Europa, mas não abordou adequadamente as situações de refúgio que emergiam em outras regiões do mundo.

A Convenção de 1951, embora um marco fundamental no tratamento jurídico dos refugiados, foi inicialmente moldada pelas circunstâncias específicas do pós-guerra europeu. Esta orientação, centrada nas experiências europeias, não capturou adequadamente a amplitude e a diversidade dos cenários de refúgio que emergiram em outras regiões do mundo, demonstrando uma abordagem inicialmente limitada no reconhecimento da complexidade global do fenômeno do refúgio. Com o tempo, isso revelou a necessidade de uma expansão e adaptação do conceito legal de refugiado para abarcar as diversas situações de deslocamento forçado que surgiam globalmente. Assim, houve um progressivo reconhecimento de que as circunstâncias que geravam a migração involuntária de pessoas transcendiam as fronteiras europeias, abrangendo contextos geográficos e históricos diversos.

Nesse sentido, a definição de refúgio foi ampliada pela Convenção Africana (1969) e pela Declaração de Cartagena (1984), passando a conter elementos objetivos, quais sejam: “ou obrigada a deixar seu país devido a conflitos armados, violência generalizada e violação massiva dos direitos humanos”³. Nesse brevíssimo, vê-se que a migração forçada compõe uma experiência eminentemente jurídica, ética, política, de poder, social, humanitária e discursiva. Conforme Cassese (2009, p. 5), a relação entre os direitos humanos e a soberania dos Estados na esfera internacional é marcada por uma tensão inerente. Esta tensão é refletida, igualmente, no desenvolvimento das normativas internacionais relativas aos refugiados e refugiadas, destacando a dualidade presente entre a necessidade de proteger direitos humanos universais e a prerrogativa dos Estados em manter sua soberania.



Por um lado, a soberania dos Estados é a base do sistema internacional, moldando políticas e relações entre as nações. Por outro, os direitos humanos fundamentais, reconhecidos como inerentes a todos os indivíduos, demandam proteção e promoção além das fronteiras nacionais. Nessa dinâmica, Cassese (*ibid.*) destaca o paradoxo dos Estados que podem ser, ao mesmo tempo, promotores e violadores dos direitos humanos. Essa dinâmica contextualiza a necessidade de abordar os direitos humanos de maneira universal e interconectada, como estabelecido na Conferência Internacional sobre Direitos Humanos em Viena, de 1993, reafirmando a natureza indivisível e interdependente dos direitos humanos.

A promoção dos direitos humanos, embora universalmente reconhecida como inerente a todos os seres humanos, implica um complexo entrelaçamento de instrumentos jurídicos, tratados internacionais, decisões de órgãos competentes e a interação constante com as legislações nacionais dos Estados. Essa relação intrínseca revela um desafio contínuo na adaptação dos ordenamentos jurídicos nacionais aos padrões internacionais, refletindo a tensão entre a universalidade dos direitos humanos e as peculiaridades jurídicas e culturais de cada nação.

Na sequência deste entendimento, posta-se fundamental reconhecer que a efetiva implementação dos direitos humanos requer um equilíbrio delicado entre normas internacionais e realidades nacionais. O processo de integração de tratados internacionais aos ordenamentos jurídicos locais demonstra tanto a capacidade quanto os limites dos Estados em adaptar-se a padrões globais. Este equilíbrio, embora desafiador, é essencial precisa garantir que os direitos humanos não permaneçam como ideais abstratos, mas se transformem em realidades vivenciadas e palpáveis. Assim, os Estados devem atuar como mediadores ativos, não apenas incorporando normas internacionais, mas também assegurando que estas sejam aplicáveis e relevantes em seus contextos socioculturais específicos (Ramos, 2019).

Esta tensão, no quadro das migrações involuntárias, é sublinhada por Di Cesare (2020), que afirma que, na paisagem política contemporânea, dominada pela figura do Estado-nação, a pessoa refugiada é frequentemente percebida (atribuição de *status*) como uma figura indesejada, um desafio à ordem estabelecida, e o *Estado*, portanto, não lhe diz respeito, tampouco *o quadro de direitos que o substancia*. A pessoa refugiada, nesse sentido, não é considerada merecedora da proteção e dos direitos tipicamente reservados aos cidadãos. Essa marginalização, alimentada por políticas soberanistas, ignora o princípio fundamental dos direitos humanos, que preconiza a igualdade de direitos para todos, independentemente de sua



nacionalidade ou *status* legal. Conseqüentemente, a pessoa refugiada enfrenta uma realidade paradoxal, em que a busca por segurança e dignidade (diretos fundamentais inatos), se confronta com a resistência dos sistemas estatais em reconhecer e assegurar seus direitos fundamentais.

Essa percepção é alimentada por políticas soberanistas que fundamentam a recusa da entrada de refugiados, apesar de não haver qualquer justificativa para isso. Além da tensão entre direitos humanos e soberania estatal, observa-se que políticas públicas e retóricas anti-imigratórias têm desempenhado um papel significativo no cenário político global da atualidade. Tais políticas têm sido utilizadas como plataformas para eleger líderes e partidos, muitas vezes com promessas de reforço de fronteiras e restrições à imigração. Exemplos incluem a construção de muros físicos em fronteiras de alguns países, bem como medidas legais, administrativas e burocráticas mais rigorosas para controlar o fluxo de imigrantes e refugiados. Estas ações e agendas governamentais, não raro, pautadas sob o pretexto de proteger a segurança nacional, intensificam a marginalização dos refugiados e imigrantes e desafiam cotidianamente os princípios internacionais de direitos humanos, solidariedade e a ética de justiça global, especialmente no que diz respeito ao significado e aos direitos associados à população migrante e refugiada.

A revolução epistemológica do século XXI, profundamente influenciada por correntes filosóficas, feministas, decoloniais e perspectivas emergentes do Sul Global, propõe uma reavaliação crítica das estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais. Esta revisão busca reestruturar o campo da investigação científica, colocando em foco as formas pelas quais narrativas, conceitos e direitos foram historicamente moldados sob a hegemonia do Norte Global e marcados por legados de colonialismo e patriarcalismo. Esta hegemonia tem perpetuado padrões desiguais de existência, marginalização cultural e formas contemporâneas de neocolonialismo. Conforme articulado por Fanon (2022), essa realidade pode ser interpretada como um mundo dividido entre a "zona do ser" e a "zona do não-ser", revelando os complexos desdobramentos sociopolíticos dessas divisões. A tensão entre políticas soberanistas e a necessidade de proteção dos direitos dos refugiados, especialmente das mulheres refugiadas, exige uma revisão crítica das estruturas e paradigmas existentes. A revolução epistemológica proposta pelo Sul Global, feminista e decolonial, fornece uma perspectiva essencial para dismantelar as hegemonias históricas e construir um mundo mais justo e equitativo.



1.1 NOTAS SOBRE A PROTEÇÃO DAS MULHERES REFUGIADAS

A discussão sobre os direitos das mulheres, embora frequentemente inserida no contexto mais amplo dos direitos humanos, adquire uma relevância particular quando as experiências dos refugiados são analisadas, um dos grupos mais vulneráveis do mundo. Esta análise deve considerar especificamente as questões de gênero, dado que as mulheres e crianças constituem a maioria dos refugiados e deslocados internos e enfrentam riscos elevados de violência física e outras formas de exploração baseadas no gênero.

A virada epistemológica mencionada anteriormente se reflete em variados domínios da vida, abrangendo os símbolos sociais e culturais, as estruturas jurídicas, institucionais, e até mesmo as concepções sobre o que significa *ser uma pessoa* e *ser um cidadão* ou uma cidadã. Central para este artigo, portanto, reconhecer e evidenciar que, apesar de mulheres sempre terem desempenhado um papel crucial e ativo na configuração das migrações, incluindo deslocamentos forçados, a literatura e as epistemologias sobre o tema, durante um longo período, relegaram à mulher-migrante uma posição secundária, passiva e submissa. Parte dessa omissão no campo do conhecimento se origina da histórica marginalização das mulheres como protagonistas relevantes ou sujeitos históricos secundários em detrimento da figura do homem, especialmente o homem branco e detentor de propriedades, considerado o padrão referencial para a sociedade e, igualmente, para as normas jurídicas.

Apesar da histórica marginalização no campo do conhecimento, o atual cenário de deslocamentos migratórios, especialmente das diásporas forçadas, denota o papel central das mulheres. Isso exige uma reinterpretação teórica do fenômeno migratório, incorporando a perspectiva de gênero, a interseccionalidade e reconhecendo a autonomia e os direitos das mulheres refugiadas. É essencial que esta abordagem crítica e filosófica não apenas analise dados quantitativos, mas também explore os aspectos qualitativos das migrações. Além disso, considere as dimensões éticas, sociais, jurídicas e políticas na promoção dos direitos humanos para mulheres migrantes e refugiadas no contexto das políticas de acolhimento.

O conceito de refugiado, historicamente moldado por uma perspectiva eurocêntrica, tem sido regulamentado sob a premissa da “neutralidade de gênero”. No entanto, essa abordagem revela graves equívocos e apagamentos, pois ignora as nuances e especificidades dos diferentes grupos, especialmente das mulheres refugiadas. A formulação técnico-jurídica dessa definição, ao negligenciar as experiências das mulheres, perpetua uma visão limitada e



descontextualizada. Esse apagamento é ainda mais pronunciado no caso das mulheres, cujas experiências únicas de deslocamento e processo de refúgio são frequentemente invisibilizadas pelo viés universalizante dessa abordagem. Assim, faz-se necessário um reexame crítico dessa conceituação para incorporar a diversidade e complexidade das experiências de todos os refugiados, reconhecendo as disparidades e necessidades específicas de diferentes grupos, sobretudo das mulheres.

Até o momento, a perseguição com base no gênero ou direcionada especificamente contra mulheres ainda não foi plenamente reconhecida e integrada no conceito formal de refúgio. Mesmo quando a perseguição de gênero é o principal motivo para o deslocamento forçado, a demanda das mulheres refugiadas muitas vezes é negligenciada ou invisibilizada. Na maioria dos casos, os pedidos de refúgio feitos por estas mulheres são fundamentados na perseguição por “pertencerem a um determinado grupo social” ou em face de “violência generalizada e violações massivas dos direitos humanos”.

2. CIDADANIA PARA MULHERES REFUGIADAS: ANÁLISE TEÓRICA E INTERSECCIONAL DA NOÇÃO DE CIDADANIA NO CONTEXTO ESPECÍFICO DAS MULHERES REFUGIADAS

A conceituação de cidadania para mulheres refugiadas é um tema complexo que exige uma análise teórica cuidadosa da noção de cidadania no contexto específico das mulheres que buscam refúgio. A cidadania é tradicionalmente definida como o *status* jurídico que confere direitos e responsabilidades aos indivíduos dentro de um Estado-nação. No entanto, a aplicação desse conceito ao contexto das mulheres refugiadas é muitas vezes desafiadora, devido às circunstâncias peculiares que enfrentam e a posição que ocupam na sociedade. Mulheres refugiadas frequentemente fogem de conflitos armados, perseguições políticas, violência de gênero e outras formas de opressão em seus países de origem. Essas experiências podem afetar profundamente sua capacidade de exercer seus direitos e sua cidadania plena. A conceituação de cidadania para mulheres refugiadas, portanto, vai além do aspecto legal e envolve a criação de condições que permitam a essas mulheres participar plenamente da sociedade e da comunidade que as acolhe, reconhecendo e enfrentando os desafios de gênero e outras barreiras que possam encontrar ao longo do caminho.



2.1 EM BUSCA DE REFÚGIO: CIDADANIA REIVINDICADA

A questão da cidadania das mulheres refugiadas e seus direitos é um assunto extremamente relevante para o direito e para a justiça social. Enquanto os Estados continuam a afirmar seu controle sobre as fronteiras e a soberania, as mulheres refugiadas muitas vezes enfrentam uma posição de vulnerabilidade e marginalização. Para discutir a cidadania e os direitos dessas mulheres, posta-se imprescindível questionar a noção de que migrantes e refugiados são “o outro” e explorar como essa perspectiva afeta suas buscas por refúgio e segurança.

Na concepção de cidadania presente na Constituição de 1988 do Brasil, a cidadania é compreendida como um conjunto abrangente de direitos e deveres que garantem a participação plena e igualitária dos indivíduos na sociedade. Neste contexto, a situação dos refugiados se apresenta como uma questão jurídica profunda, pois estes enfrentam não apenas a expulsão de seus países de origem, mas também a perda ou a ausência de acesso a esses direitos fundamentais e, portanto, da sua cidadania. Conforme analisado por Lima Jr. e Hogemann (2019, p. 77), esse processo representa uma desconstrução concreta e paulatina do conceito de *pessoa*, ocorrendo uma diminuição *da pessoa* e de sua *agência*, processo pelo qual “[...]a perda de direitos, então, reflete numa gradual mudança de *status* moral. Decai-se de alguém para algo. Não há como atravessar a barreira da quebra de direitos essenciais sem que se proceda, direta ou indiretamente, à admoestação, à condição moral da pessoa” (*ibid.*).

Esse fenômeno resulta da visão anacrônica de uma cidadania formalista, que vincula a nacionalidade e a homogeneidade da população como requisitos prévios para a cidadania. A cidadania não deve depender do local de nascimento, mas precisa ser fundamentada em princípios universais de justiça, dignidade humana e solidariedade comunitária e ética.

No Brasil, conforme Schwarcz e Starling (2018), a história da cidadania é uma “história inconclusa”, marcada por lutas constantes por direitos, inclusão e reconhecimento de novos sujeitos e sujeitas. A trajetória da cidadania brasileira reflete uma tensão entre ideais de universalidade e práticas contumazes de exclusão e desigualdade, especialmente em relação a questões de raça, etnia e classe social. Schwarcz e Starling (*ibid.*) destacam como o legado da escravidão, as disparidades socioeconômicas e as políticas de exclusão continuam a moldar o acesso à cidadania no país. As autoras argumentam que a “cidadania plena”, no Brasil é, ainda,



uma utopia, com a necessidade de uma maior conscientização social e políticas públicas inclusivas que transcendam as barreiras históricas e estruturais. Dessarte, como se vê, o processo de aquisição da cidadania ocorre em um ambiente histórico dinâmico e vivo, que se modifica consideravelmente entre diferentes nações, tempos históricos e grupos sociais, exemplificado pela experiência distinta do Brasil e das mulheres, mas ainda assim, se alinha a um conjunto comum de ideais e à alocação-fruição de direitos vinculados à pessoa.

Assim, no Iluminismo, por exemplo, os direitos que floresciam no Século Iluminado eram exercidos por determinados grupos sociais, refletindo uma realidade em que os ideais iluministas de *liberdade, igualdade e fraternidade* coexistiam paradoxalmente com práticas de exclusão e desigualdade. Este contraste evidencia como, mesmo sob uma retórica de direitos universais, a prática efetiva da cidadania era muitas vezes limitada por barreiras sociais, políticas, raciais e de gênero. Especificamente, no caso do Brasil e das mulheres, vê-se como essas disparidades se manifestam: no Brasil, a herança da escravidão e as complexidades socioeconômicas e paradigmas patriarcais moldaram uma trajetória específica de cidadania, inclusive para as mulheres, marcada por desafios contínuos à inclusão plena e igualitária de todos os cidadãos e mais tortuosa e espinhosa para determinados grupos.

Segundo Lima Jr. e Dantas (2020, p. 289),

O novo universo de sujeitos de direitos, igualdado sob a égide de critérios definidos como positivos em oposição-contradição aos socialmente excluídos, “diferentes”, “não-sujeitos”, sinalizou a tática supressão de setores sociais – nesse rol as mulheres, determinando “igualdade” equivocada, dissonante, confusa.

Para as mulheres, a luta foi contra a marginalização histórica e pela conquista de direitos civis e políticos, frequentemente negados. O conceito de cidadania no Brasil, conforme Carvalho (2002), é profundamente influenciado pela história e dinâmica sociopolítica do país. O autor salienta a complexidade do significado do termo, evidenciando que direitos como liberdade de pensamento e voto não garantem automaticamente outros direitos fundamentais, como segurança, moradia, educação e emprego. Ademais, a liberdade e a participação política não solucionam problemas sociais mais amplos e estruturais. Diante disso, posta-se necessário debater criticamente a ideia restrita de cidadania, limitada à participação legal e formal. Uma compreensão mais ampla da cidadania deve incluir, nesse sentido, formas de participação menos formalistas e introduzir a noção inegociável de fruição de direitos civis, políticos e sociais e a promoção da dignidade humana.



A cidadania, no contexto dos refugiados e, mais especificamente, das mulheres refugiadas, apresenta desafios únicos que são frequentemente negligenciados nos modelos tradicionais de cidadania. Esses modelos tendem a funcionar como veículos para processos de interpelação que estabelecem e reforçam uma hierarquia dominante de identidades e necessidades, muitas vezes marginalizando ainda mais aqueles que já estão em posições vulneráveis. No cerne dessa discussão está a teoria da interseccionalidade (Crenshaw, 1989), que oferece uma lente crítica para entender como as diversas categorias de diferença – gênero, raça, classe, localidade, orientação sexual e origem nacional – operam simultânea e interativamente, afetando as experiências de indivíduos e grupos. No caso dos refugiados, e particularmente das mulheres refugiadas, essa interseccionalidade é profundamente significativa.

As mulheres refugiadas enfrentam múltiplas camadas de desafio: como refugiadas, lidam com o deslocamento involuntário, a perda de suas comunidades, identidades e redes de suporte e apoio, e a necessidade de se inserir em sistemas legais e sociais em seus países de acolhimento. Como mulheres, enfrentam discriminação de gênero e são frequentemente expostas a riscos adicionais, incluindo violência própria da condição de *ser mulher*.

Na proposição de Bell Hooks (2019), particularmente em sua abordagem feminista “da margem ao centro”, vê-se a importância de reconhecer e abordar as experiências e desafios específicos enfrentados por mulheres refugiadas. A autora enfatiza a necessidade de trazer as experiências das mulheres, especialmente aquelas em posições marginalizadas, para o debate sobre cidadania, justiça social e direitos humanos. Isso implica uma mudança na maneira como as políticas públicas são formuladas e implementadas, garantindo que as vozes das mulheres refugiadas sejam ouvidas e suas necessidades específicas sejam atendidas. A abordagem de Bell Hooks (2019) desafia as narrativas dominantes e promove uma compreensão mais inclusiva e equitativa da cidadania, reconhecendo as intersecções de gênero, raça, classe e condição de refugiada nas experiências das mulheres.

Ser uma mulher refugiada é estar em uma posição específica de desvantagem que abarca desde os perigos e desafios típicos do *status* de *refúgio* até uma multiplicidade de riscos e formas de discriminação intensificados pelos marcadores sociais de marginalização. Assim, fatores como raça, classe e orientação sexual podem agravar ainda mais essa posição interseccional (Sirma Bilge; Ann Denis, 2010). As abordagens convencionais de cidadania, muitas vezes ancorados em ideias de nacionalidade, *status* legal e participação política, podem



falhar em reconhecer essas complexidades e, de modo ativo, restringir a capacidade das mulheres refugiadas de reivindicar seus direitos e necessidades.

Ao impor uma hierarquia de identidades, esses modelos de cidadania podem priorizar algumas vozes e necessidades em detrimento de outras. Além disso, reforçam estruturas de poder, opressão e privilégio existentes na sociedade. Essas abordagens acabam perpetuando um ciclo de exclusões e marginalizações, em que as experiências e necessidades de grupos menos privilegiados são sistematicamente negligenciadas ou invisibilizadas. Isso cria e fomenta uma dinâmica social em que as vozes dominantes continuam a moldar a narrativa de cidadania e de direitos, enquanto as vozes marginalizadas lutam para serem ouvidas e reconhecidas.

De acordo com Sirma Bilge e Ann Denis (*ibid.*), a teoria da interseccionalidade ilumina os múltiplos desafios enfrentados pelas mulheres refugiadas. A interseccionalidade revela que as experiências de opressão e marginalização não são uniformes, mas variam significativamente de acordo com a sobreposição de diferentes identidades e contextos sociais. Os modelos convencionais de cidadania muitas vezes falham em reconhecer e atender às necessidades de grupos marginalizados, como refugiados e, em particular, mulheres refugiadas. Esses modelos tendem a impor uma hierarquia de identidades e necessidades, marginalizando ainda mais aqueles que não se enquadram em suas definições restritivas.

3. ÉTICA DO ACOLHIMENTO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DAS MULHERES REFUGIADAS NO BRASIL

Neste tópico, examina-se políticas públicas de acolhimento no Brasil, com foco específico na inclusão das mulheres refugiadas. A discussão se debruça em entender sobre como essas políticas podem ser moldadas pela ética da alteridade, que enfatiza a importância do reconhecimento e valorização da diversidade e individualidade dos refugiados. Este olhar visa assegurar que as mulheres refugiadas, que enfrentam desafios específicos, sejam incluídas de maneira eficaz e respeitosa nas estratégias de acolhimento e inclusão das políticas públicas.

A ética da alteridade tem sua base na filosofia do encontro ou dialógica com o “outro”, isto é, na conjugação do “eu” com o “outro”. Ocorre na reciprocidade do “ser” com os ser(es). Nesse quadro epistêmico, a concepção de alteridade brota da ética da existência, que considera a condição humana e social da *pessoa* e, pela consciência ética, que compreende sua responsabilidade pelo outro. Nessa vereda, Lévinas (2010) afirma que o viés ético da alteridade



pode ser colocado como fenômeno assimétrico, em que as dessemelhanças entre as pessoas, suas diferenças, devem ser validadas e “significar o mote das finalidades sociais e jurídicas” (LÉVINAS, 1988, p. 21). Para o autor, “filosofia [é] sabedoria que o rosto do outro homem ensina” (2010, p. 285). A face do Outro revela nossa realidade e nossa humanidade, portanto. Essa ideia preconiza a percepção de que a existência da relação do “Entre-Nós”, em Lévinas, se projeta por meio da relação intersubjetiva, assinalada pela chamada “vulnerabilidade mutual”, cerne da responsabilidade interpessoal que se manifesta na convivência, na diferença, no viver relacional e na consideração valorativa do Outro como *pessoa*.

A filosofia ética de Lévinas, como também a ética da alteridade, reverbera fundamentalmente na compreensão do fenômeno contemporâneo dos refugiados e, portanto, das mulheres refugiadas. Isso porque, ao destacar o dever (obrigação) ético para com o Outro e a responsabilidade humana (da pessoa) para com os indivíduos, sobretudo aqueles vulnerabilizados e colocados à margem, não raro, do próprio direito, o encontro ético da filosofia *levinasiana* propugna o olhar “face a face” com o outro, para reconhecer a humanidade compartilhada e promover uma resposta ética a esse encontro. Dentro da filosofia das migrações, significa refletir o acolhimento e a inclusão de refugiados e refugiadas como elemento realizador da própria condição da existência do “eu”. Dessarte, essa relação pressupõe identificar as estruturas e normas, além do dever moral (ético e jurídico), de estabelecer pontes de proteção, de amparo e de refúgio. A ênfase da alteridade, da diferença e da responsabilidade, por sua vez, ressalta a importância de cultivar relações de respeito mútuo e convivência, elementos fulcrais da inclusão e do acolhimento.

No mesmo caminho, a filosofia ética da alteridade deve ser realizada na *Pólis* e, portanto, nas políticas públicas. A conexão entre a filosofia e a ética da alteridade e sua aplicação prática nas políticas públicas é uma área de considerável importância no estudo das dinâmicas sociais e políticas contemporâneas. O conceito de alteridade, que alberga a importância do “outro” na formação da identidade e da moralidade, desafia as noções tradicionais de individualismo, enfatizando a necessidade de reconhecer e valorizar aqueles que são diferentes ou marginalizados na sociedade. Essa abordagem filosófica não se limita a teorias abstratas e encontra sua realização prática na *Pólis* – o termo grego para cidade ou comunidade política. A *Pólis* é o espaço onde a alteridade deve ser vivenciada e realizada, indicando que a prática deste conceito filosófico se enraíza na vida comunitária e social.



No contexto das políticas públicas, a ética da alteridade se transforma em uma ferramenta poderosa para a inclusão e a valorização da diversidade. Políticas públicas, vistas como ações intencionais de governo que visam atender às necessidades da coletividade, tornam-se o meio pelo qual os princípios éticos e filosóficos são traduzidos em ações concretas. Ao incorporar a ética da alteridade nas políticas públicas, governos e instituições têm a oportunidade de criar sistemas e programas que respeitem efetivamente a dignidade e os direitos de todos os indivíduos, especialmente os mais vulneráveis, como refugiados e minorias.

Essa interconexão entre teoria e prática é ferramental para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva. No arco que tangencia a ética da alteridade e as políticas públicas, tem-se que, conforme Alvaro Chrispino (2016), uma política pública pode ser entendida como a ação intencional de governo que visa atender às necessidades da coletividade. Esta definição implica que as políticas públicas devem ser concebidas e implementadas com a consciência de sua responsabilidade para com todos os membros da sociedade, incluindo grupos minoritários, como as mulheres refugiadas. O conceito de política pública revela a ação intencional do governo voltada para atender às necessidades da coletividade, com impacto na estruturação da sociedade. Tal concepção ressalta que as políticas públicas não são meros instrumentos administrativos ou burocráticos, são, na essência, “manifestações da arte de governar e de mediar os conflitos inerentes aos agrupamentos sociais” (Chrispino, 2016, p. 19). De modo que, ao considerar a política pública como um meio de atender ao que é “público”, ou seja, o que pertence ou afeta a coletividade, reconhecemos a sua capacidade de moldar a realidade social, econômica e cultural de uma nação (*ibid.*).

As políticas públicas consistem em um agrupamento de objetivos, decisões e ações tomadas por autoridades governamentais para resolver desafios sociais e atender a necessidades identificadas em um momento histórico específico, consideradas essenciais tanto pela população quanto pelos formuladores de políticas. São estratégias intencionais, projetadas para atingir metas estabelecidas, e caracterizam-se por uma visão abrangente e de curto, médio e longo prazo. Essas políticas visam resolver problemas públicos e são fundamentais para o desenvolvimento e bem-estar da sociedade. De acordo com Couto e Arantes (2006), o conceito de política pública, no contexto brasileiro, deve estar associado à constitucionalização das políticas públicas. Isto é, integrar e interpretar políticas públicas no texto constitucional com a finalidade de fomentar e construir uma situação em que as políticas públicas não são apenas



diretrizes ou programas isolados, mas estão intrinsecamente ligadas à base constitucional do país e promoção da justiça social e dignidade humana.

Conforme Maria Paula Dallari Bucci (2021), o conceito de política pública pode ser compreendido como um programa de ação governamental que emerge de um conjunto de processos juridicamente regulados, incluindo, mas não limitado a processos eleitorais, de planejamento, governamentais, orçamentários, legislativos, administrativos e judiciais. O objetivo dessas políticas é coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos que são socialmente relevantes e politicamente determinados. Uma política pública deve visar a realização de objetivos claramente definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários para sua consecução e o intervalo de tempo esperado para alcançar os resultados. A autora destaca a importância da ação governamental por meio das políticas públicas, caminho essencial para modificar estruturas que perpetuam o atraso e a desigualdade. Ao mesmo tempo, enfatiza a necessidade de compreender a função do governo e sua capacidade de articular a ação coletiva em diversos níveis e abrangências, de modo a atingir e buscar o desenvolvimento social e humano e, nesse sentido, a democracia.

As políticas públicas informadas pela ética da alteridade são uma pedra angular para o fortalecimento da democracia e a materialização dos princípios de justiça social. A inclusão de grupos marginalizados, como as mulheres refugiadas, deve ser uma prioridade, não apenas como uma obrigação legal ou moral, mas como um compromisso ético intrínseco à governança democrática e ao bem-estar coletivo e funcionamento do Estado Democrático de Direito brasileiro.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de políticas públicas voltadas para a inclusão de mulheres refugiadas no Brasil demanda uma reflexão crítica que vai além dos parâmetros tradicionais de análise política e jurídica, adentrando uma arena em que a ética, os direitos humanos e a vivência social das mulheres refugiadas convergem. O artigo, ao investigar essa complexa interseção, busca construir um entendimento acerca da necessidade de políticas públicas que não apenas reconheçam as adversidades enfrentadas por estas mulheres, mas que também sejam voltadas à promoção de sua autonomia e ao reconhecimento de sua contribuição à sociedade brasileira.



Dentro desse escopo, a pesquisa sublinha a importância de estratégias de políticas públicas que estejam em consonância com os valores de uma sociedade democrática, pluralista e inclusiva e com a Constituição de 1988. A ação governamental, neste sentido, deve ser pautada por uma concepção de cidadania que seja dinâmica, capaz de refletir a diversidade de experiências e identidades das mulheres refugiadas.

A cidadania, como direito a ter direitos, deve ser reconstruída com base em uma compreensão ampla que englobe os aspectos socioeconômicos, culturais e políticos das experiências das mulheres refugiadas. Isso envolve a criação de políticas públicas que sejam sensíveis às interseções de gênero, raça, classe e *status* migratório, reconhecendo a multiplicidade de discriminações e desigualdades que essas mulheres enfrentam. Ao delinear políticas públicas inclusivas, o artigo busca destacar o papel da Constituição de 1988 como uma ferramenta poderosa para a proteção dos direitos das mulheres refugiadas. A constitucionalização das políticas públicas é um meio de garantir que os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro com a dignidade humana e a igualdade de direitos sejam princípios ativos que orientam a formulação e implementação de políticas públicas.

No entanto, as políticas públicas são influenciadas por um contexto amplo e complexo, não atuando isoladamente. O se alcance está intimamente ligado à capacidade das instituições governamentais em estabelecer diálogos produtivos com as comunidades de refugiados, de entenderem as suas histórias individuais e coletivas e de formularem respostas que sejam culturalmente apropriadas e socialmente justas. As políticas públicas necessitam, portanto, ser formuladas em diálogo com as mulheres refugiadas, assegurando que suas vozes e perspectivas sejam consideradas no processo de desenvolvimento das políticas e agendas de governo.

Por fim, a conclusão deste estudo aponta para um caminho em que a responsabilidade do Estado, a solidariedade social e a ética da alteridade se entrelaçam para criar uma sociedade que não apenas acolhe, mas também valoriza e empodera as mulheres refugiadas. Ao adotar uma abordagem que prioriza a cidadania ativa e participativa, o Brasil pode não apenas atender aos requisitos legais e éticos de proteção aos refugiados, mas também enriquecer o seu corpo-social com as contribuições únicas que essas mulheres têm a oferecer. As políticas públicas, portanto, devem ser vistas como a expressão da vontade coletiva de construir uma sociedade onde todos, independentemente de sua origem, possam viver com dignidade e ter a oportunidade de contribuir plenamente para o desenvolvimento da nação.



5.REFERÊNCIAS

BILGE, Sirma; DENIS, Ann. Introduction: Women, Intersectionality and Diasporas. *In: Journal of Intercultural Studies*. London: Routledge, 2010.

BRECHT, Bertolt. *Conversa de refugiados*. Tradução de Tercio Redondo. São Paulo: Editora 34, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. São Paulo: Saraiva, 2019.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASSESE, Antonio. *I diritti umani oggi*. Roma: Laterza, 2009.

CHRISPINO, Alvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

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.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, nº. 61, junho de 2006.

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.

DI CESARE, Donatella. *Estrangeiros Residentes: uma filosofia da migração*. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2020.

FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

HOOKS, Bell. *Teoria feminista: da margem ao centro*. Tradução de Rainer Patriota. São Paulo: Perspectiva, 2019.

LÉVINAS, Emmanuel. *Totalidade e infinito*. Lisboa: Edições 70, 1988.



LÉVINAS. *Entre nós: ensaios sobre a alteridade*. 5ª ed. Tradução de Pergentino S. Pivatto [Coord.]; Anísio Meinerz; Jussemar da Silva *et.al.* Petrópolis: Vozes, 2010.

LIMA JUNIOR, Oswaldo Pereira de; HOGEMANN, Raquel. O Conto da aia: a (des)personalização 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. Disponível em: < <https://www.rdl.org.br/seer/index.php/anamps/article/view/470/0>.> Acesso em: abr. 2021.

SHIRE, Warsan. Conversations about home (at the deportation centre). Keats House, 2012. 1 vídeo, duração 2:17. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=URL>>. Acesso em: abr. 2021.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel Starling. *Brasil: uma biografia*. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Sobre os autores:

Oswaldo Pereira de Lima Junior | E-mail: oswaldolimajr@gmail.com

Professor Adjunto na Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, mestre em Biodireito, Ética e Cidadania pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo - UNISAL, doutor em Direito pela Universidade Estácio de Sá - UNESA.

Luana Cristina da Silva Dantas | E-mail: luanacristina@edu.unirio.br

Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Advogada (OAB/SP). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social (GPDHTS) - UNIRIO. Pós-Graduada em Advocacia Pública pela Escola Superior de Advocacia (ESA - Nacional). Membro da Comissão Assistente Editorial da Revista "Direito das Políticas Públicas" - (UNIRIO). Colaboradora externa voluntária do Projeto de Extensão (En)Cine Direito - (UFRN). Associada do Instituto Nacional de Pesquisa e Promoção de Direitos Humanos (INPPDH). Atuou como estagiária na Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte, como bolsista voluntária em projetos de pesquisa, ensino e extensão e como editora e redatora executiva da Revista online (EN)CINE DIREITO - (2018-2021), localizada no seguinte endereço eletrônico: <https://issuu.com/luanacristina287>, vinculada ao Projeto de Extensão (EN)CINE DIREITO (UFRN). Realiza pesquisas no âmbito dos Direitos Humanos, Direito Tributário, Direito das mulheres, Direito e Gênero, Direito e Migração, Direito Constitucional, Direito Internacional Público, Mulheres e Refúgio, Interseccionalidade, Bioética e Biodireito, com ênfase em políticas públicas, estudos de gênero, migrações forçadas, deslocamento interno, feminização das migrações, interseccionalidade, direitos reprodutivos da mulher e processo de aquisição de direitos e personalidade jurídica das mulheres.

