

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ANA VICTÓRIA KLOVRZA DIOGO

AS HABITANTES DA FRONTEIRA: AS DEFICIÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE ACOLHIMENTO A REFUGIADOS NA UNIÃO EUROPEIA E SEUS IMPACTOS  
PARA MULHERES REFUGIADAS

UBERLÂNDIA  
2022

ANA VICTÓRIA KLOVRZA DIOGO

AS HABITANTES DA FRONTEIRA: AS DEFICIÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE ACOLHIMENTO A REFUGIADOS NA UNIÃO EUROPEIA E SEUS IMPACTOS  
PARA MULHERES REFUGIADAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Linha de Pesquisa: Política Externa e Relações Internacionais

Orientadora: Profa. Dra. Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini

Co-orientadora: Profa. Dra. Lara Martim Rodrigues Selis

UBERLÂNDIA  
2022

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

D591	Diogo, Ana Victória Klovra, 1997-
2022	As habitantes da fronteira [recurso eletrônico] : As deficiências das políticas públicas de acolhimento a refugiados na União Europeia e seus impactos para mulheres refugiadas / Ana Victória Klovra Diogo. - 2022.
<p>Orientadora: Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Relações Internacionais. Modo de acesso: Internet. Disponível em: <a href="http://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.323">http://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.323</a> Inclui bibliografia.</p>	
<p>1. Relações Internacionais. I. Ramanzini, Isabela Gerbelli Garbin, 1984-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.</p>	
CDU: 327	

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:  
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091  
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais**  
Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902  
Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



## **ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO**

Programa de Pós-Graduação em:	Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais - PPGRI			
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 69, PPGRI			
Data:	27 de junho de 2022	Hora de início:	16:00	Hora de encerramento: [18:00]
Matrícula do Discente:	12012RIT002			
Nome do Discente:	Ana Victoria klovraza Diogo			
Título do Trabalho:	As habitantes da fronteira: as deficiências das políticas públicas de acolhimento a refugiados na União Europeia e seus impactos para mulheres refugiadas			
Área de concentração:	Política Internacional			
Linha de pesquisa:	Política Externa e Instituições Internacionais			
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Sistema Interamericano de Direitos Humanos: o hiato entre compromisso e cumprimento			

Reuniu-se por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais, em sessão pública, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores(as) Doutores(as): Cesar Augusto Silva da Silva - UFMS; Débora Figueiredo Mendonça do Prado - PPGRI/UFU; Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini - PPGRI-/UFU orientadora da candidata e Lara Martim Rodrigues Selis coorientadora.

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(as) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

[Aprovado(a)].

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini, Professor(a) do Magistério Superior**, em 27/06/2022, às 17:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **César Augusto Silva da Silva, Usuário Externo**, em 27/06/2022, às 18:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lara Martim Rodrigues Selis, Professor(a) do Magistério Superior**, em 27/06/2022, às 18:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Debora Figueiredo Mendonça do Prado, Professor(a) do Magistério Superior**, em 29/06/2022, às 08:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3699368** e o código CRC **0F389299**.

*À minha mãe, pelo incentivo e encorajamento.  
Ao meu pai, o primeiro refugiado que conheci, pela inspiração.  
Ao Artur, meu companheiro de vida.*

## AGRADECIMENTOS

Terminar esta dissertação representa o fechamento de um ciclo muito importante para mim, recheado de dores e delícias que ficarão na memória. O fim de 2019 foi um divisor de águas na minha vida, em que eu decidi que faria Mestrado em Relações Internacionais, com foco em Direitos Humanos dos Refugiados, e que também começaria uma nova graduação, em Direito, a fim de complementar meus conhecimentos e de atuar com maior amplitude de possibilidades na área dos Direitos Humanos. Em fevereiro de 2020, recebi a resposta de que havia passado no processo seletivo do PPGRI-UFU, ao mesmo tempo em que eu começava minhas aulas noturnas na nova graduação. Tive uma semana de aulas no Bloco 1J, onde eu sonhava assistir aulas “de gente grande” enquanto graduanda do Bloco 5R do outro lado da rua, com 17 anos. Foram dias corridos, mas tão prazerosos e cheios de auto-realização, que tudo valia a pena.

Entretanto, o período em que realizei o Mestrado coincidiu quase exatamente com o período da pandemia do novo coronavírus. Depois dessa uma semana de aulas presenciais no Bloco 1J, começou a vigorar na cidade o isolamento social, seguido de períodos de lockdown, de caos nos hospitais, de medo por nós mesmos e nossos familiares, e o resto todos já sabemos. Foi necessária muita força e perseverança para não desistir nesse momento. E eu não teria conseguido se não fosse a minha rede de apoio maravilhosa.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por financiar a minha pesquisa. Às minhas orientadoras Profa. Dra. Isabela Garbin e Profa. Dra. Lara Selis pela orientação e por suas valiosas contribuições ao trabalho, e à Profa. Dra. Débora Prado pelos comentários fundamentais feitos no exame de qualificação. À banca de defesa, Prof. César e Profa. Débora, pela leitura atenta e pelas contribuições tão generosas e gentis. E agradeço ao PPGRI e seus membros (docentes, técnicos e discentes). Que juntos possamos sempre defender o incentivo à pesquisa no Brasil e uma Universidade pública, gratuita e de qualidade.

Agradeço aos meus pais (Olga e Diogo), à minha irmã (Bruna) e à minha avó (Mirta) por sempre me apoiarem nas minhas decisões e por me mostrarem todos os dias que do que o amor incondicional é capaz. Obrigada pelo apoio, pela compreensão, e por me instigarem a conquistar meus objetivos. Vocês são minha base e levo vocês comigo sempre no coração. Essa conquista é nossa.

Agradeço ao Artur, meu companheiro de vida, por acreditar em mim e no meu potencial até quando eu mesma tenho dúvidas. Você, que caminha ao meu lado há quase 7 anos, foi e é

fundamental para a minha trajetória. Obrigada por todo o apoio incondicionado, pelas revisões de texto, pelas conversas estimulantes, pelo colo nas horas de desespero, e pelo amor presente em todos esses momentos. Com você, esse trabalho tornou-se mais leve e mais audacioso. Também agradeço aos familiares do Artur, que me acolheram e me incentivaram com muita bondade e gentileza nesse processo.

Por fim, agradeço às amigas e aos amigos que estiveram comigo nessa jornada, incluindo aqueles que Artur trouxe para mim, como Gabe e Mari que gentilmente me ajudaram com leituras e conselhos desde a época do projeto. Em especial, agradeço à Isa, à Jess e à Cami, que chegaram pelo PPGRI e nas primeiras semanas de Mestrado já conquistaram um espaço enorme no meu coração, cheias de apoio e afeto.

A todas e todos vocês: meu muito obrigada!

*Once we had a country and we thought it fair,  
Look in the atlas and you'll find it there:  
We cannot go there now, my dear, we cannot go  
there now.  
[...]*

*The consul banged the table and said,  
"If you've got no passport you're officially dead":  
But we are still alive, my dear, but we are still  
alive.  
(Refugee Blues, W. H. Auden)*

## **RESUMO**

A perspectiva de gênero é negligenciada nas análises de Relações Internacionais em grande parte dos estudos sobre os Direitos Humanos dos Refugiados. Em meio à chamada “crise” de refugiados da segunda metade dos anos 2010 na Europa, é imperativo identificar os desafios particulares às mulheres e meninas refugiadas, com a finalidade de avaliar a efetividade das políticas públicas implementadas para esse grupo social. Pressupondo que há violências específicas sofridas pelas mulheres refugiadas, o objetivo deste trabalho é identificar se as políticas de acolhimento a refugiados dos países da União Europeia têm colaborado para a proteção dos Direitos Humanos das mulheres refugiadas. A metodologia utilizada será uma análise hipotético-dedutiva aplicada a um estudo de caso das políticas de acolhimento a refugiados por parte dos Estados da União Europeia entre os anos de 2015 e 2021, a fim de averiguar se as políticas relativas a gênero vêm sendo suficientemente implementadas nas políticas públicas de acolhimento pelas autoridades migratórias responsáveis. Mobilizando as abordagens teóricas feministas e decoloniais de Relações Internacionais e os estudos subalternos, conclui-se que estão sendo perpetradas violências diretas e indiretas contra as refugiadas em países da UE. Essas violências são praticadas por agentes que permeiam o cotidiano das refugiadas. Assim, este trabalho argumenta que as políticas públicas para refugiados na UE não diminuem o suficiente esse quadro de violência, na contramão dos ideais normativos da instituição regional. As normas regionais de acolhimento a refugiados da União Europeia, entretanto, conferem ampla discricionariedade para os Estados-membros executarem as políticas públicas dessa natureza, o que resulta em dissonâncias entre os padrões de recepção em cada Estado. A realidade de insuficiência e ineficácia das políticas de acolhimento realizadas pelos Estados-membros da UE, em especial sobre as questões sobre violência baseada em gênero, consiste em um tipo de silenciamento institucional e na reprodução de subalternidade.

**Palavras-chave:** Refúgio; Violência baseada em gênero; Mulheres refugiadas; Subalternidade; União Europeia.

## **ABSTRACT**

The gender perspective is neglected in the analysis of International Relations in most studies on the Human Rights of Refugees. In the midst of the so-called “crisis” of refugees in the second half of the 2010s in Europe, it is imperative to identify the particular challenges faced by refugee women and girls, in order to assess the effectiveness of public policies implemented for this social group. Assuming that there is specific violence suffered by refugee women, this dissertation aims to identify whether the policies of refugee reception from European Union countries have contributed to the protection of the Human Rights of refugee women. The methodology used will be a hypothetical-deductive analysis applied to a case study of refugee reception policies by European Union States between 2015 and 2021, in order to verify if policies related to gender have been sufficiently implemented in public reception policies by the responsible migration authorities. Mobilizing Feminist and Decolonial theoretical approaches to International Relations and Subaltern Studies, it is concluded that direct and indirect violence is being perpetrated against refugees in EU countries. These violences are practiced by agents that are present in the daily lives of refugees. Thus, this work argues that public policies for refugees in the EU do not sufficiently reduce this situation of violence, contrary to the normative ideals of the regional institution. The regional norms for the reception of refugees from the European Union, however, grant wide discretion to the Member States to implement public policies of this nature, which results in dissonances between the reception standards in each State. The reality of insufficiency and inefficiency of reception policies carried out by EU Member States, especially on issues of gender-based violence, consists of a type of institutional silencing and the reproduction of subalternity.

**Key words:** Asylum; Gender based violence; Refugee women; Subalternity; European Union.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

- Figura 1: Novos solicitantes de refúgio em países-membros da União Europeia  
2008-2021 p. 14
- Figura 2: Composição demográfica da população refugiada global com desagregação de dados por sexo p. 16
- Figura 3: Infográfico sobre atuação de países europeus na proteção de mulheres e meninas refugiadas p. 71
- Figura 4: Relatório da FRA demonstrando a piora dos indicadores de 2016 a 2019 na Grécia p. 88

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Análise da ocorrência da temática do refúgio nos periódicos brasileiros da área de Relações Internacionais	p. 23
Tabela 2: Análise da ocorrência da temática do refúgio nos periódicos internacionais de Ciência Política e Relações Internacionais de maior impacto	p. 25
Tabela 3: Mapeamento de frequência em que países são citados em reports da FRA como locais com ocorrência de violência com base em gênero contra refugiadas	p. 86

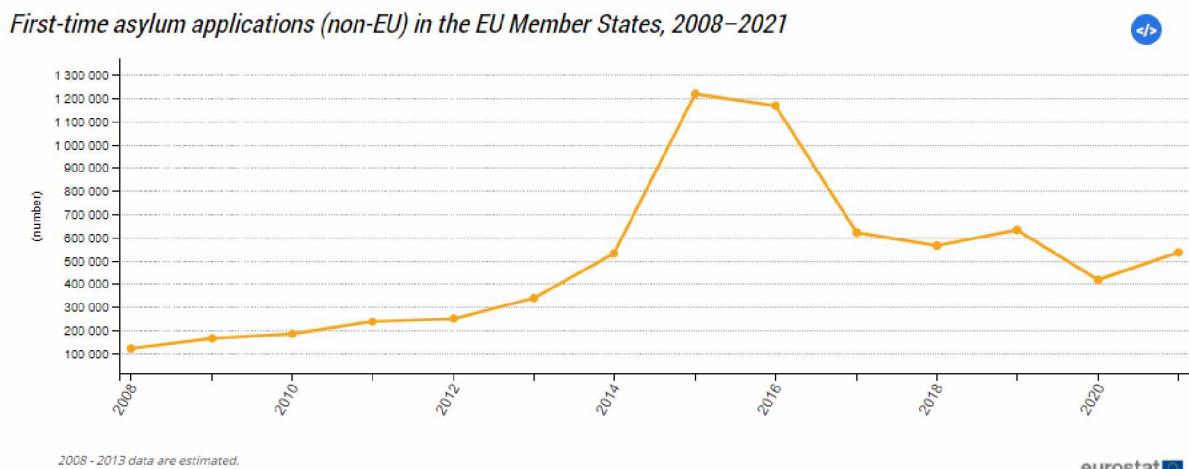
## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	14
<b>CAPÍTULO 1. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E MARCO TEÓRICO</b>	23
1.1 O estado da arte do tema de refúgio na Academia brasileira e internacional	23
1.2. Descolonizando o olhar: o marco teórico	28
1.2.1 Colonialidade, violências e silêncios	28
1.2.2 Pode a refugiada falar?	37
<b>CAPÍTULO 2. PANORAMA DO REGIME GLOBAL E DO REGIME REGIONAL EUROPEU DE REFÚGIO</b>	41
2.1 Regime global de refúgio	41
2.2 Regime regional europeu de refúgio: o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)	50
<b>CAPÍTULO 3. MEDINDO OS SILÊNCIOS E OUTRAS VIOLÊNCIAS</b>	69
3.1 Violências diretas: como (sobre)vivem as habitantes da fronteira	69
3.2 Violências indiretas: as falhas nas políticas públicas de acolhimento a refugiados	82
3.2.1 A escassez de dados como violência indireta: invisibilizando as violências contra mulheres refugiadas	89
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	92
<b>REFERÊNCIAS</b>	97

## INTRODUÇÃO

A assim chamada “crise de refugiados” ocorre na União Europeia desde meados da década de 2010, tendo seu auge nos anos de 2015 e 2016 com mais de 1 milhão de novos solicitantes de refúgio anualmente (EUROSTAT, 2022). Entretanto, apesar do número de solicitantes ter diminuído em relação a 2015, os fluxos migratórios de refugiados à Europa não sinalizam que voltarão aos patamares do início do século.

**Figura 1: Novos solicitantes de refúgio em países-membros da União Europeia 2008-2021**



Fonte: Eurostat, 2022.

O regime de refúgio continua necessário porque a paz, a abertura de fronteiras e o respeito aos direitos humanos não deram o tom da mobilidade humana atual. Os conflitos permanecem e, com eles, novos fluxos de refugiados se multiplicaram pelo globo. A eclosão da chamada Primavera Árabe gerou aproximadamente 6,7 milhões de refugiados, além de 6,7 milhões de pessoas internamente deslocadas até o fim de 2020 (ACNUR, 2021, pp. 3 e 24).

Foram amplamente noticiados naufrágios de barcos que levavam refugiados no Mediterrâneo até a Europa, atos violentos contra refugiados nas regiões de fronteira e cenas que evidenciam a carestia de recursos básicos de higiene, moradia e oportunidades de emprego para a população refugiada (ONU, 2015). Ao contrário do que se esperava, os principais elementos que caracterizam o debate migratório das últimas décadas são a contenção da população refugiada, o fechamento de fronteiras e o aumento da xenofobia (MOULIN, 2012).

O uso das palavras “crise de refugiados” pelos líderes europeus não é despropositado, tendo importância na formulação de uma narrativa política. Ao colocar o fenômeno migratório/do refúgio como uma “crise”, é subentendido que os Estados estariam lidando com

uma realidade de anomia e, portanto, não possuiriam as capacidades materiais ou normativas necessárias para prover os melhores serviços aos necessitados. Outrossim, em situação de “crise”, teriam o aval das sociedades nacionais e internacional para securitizar<sup>1</sup> a questão migratória — potencialmente promovendo violações do Direito Internacional dos Refugiados (Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967) e do próprio direito europeu (FREEDMAN; KIVILCIM; BAKLACIOGLU, 2017).

O fenômeno migratório tornou-se cada vez mais complexo à medida que proliferaram barreiras físicas, normativas e políticas para pessoas em situação de refúgio. Exemplos disso são os casos de fechamento de fronteiras, de repatriação de refugiados para os países dos quais fugiram, de imposição de barreiras jurídicas como exigência de vistos para a entrada das pessoas em situação de refúgio, más condições de vida em campos de refugiados, entre outras violações (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015). Esses fatores demonstram que a pesquisa científica no campo das Relações Internacionais sobre os direitos dos refugiados continua necessária, sendo que o arcabouço epistêmico interdisciplinar dessa área do conhecimento possibilita explicações transversais e abrangentes para este tema.

Não há dúvida de que essas violações de direitos humanos consistem violências a todos os refugiados, independentemente de seu sexo; entretanto as experiências dos corpos femininos em situação de refúgio são permeadas por outras camadas de violência. A camada de violência em que este trabalho se centra é a violência com base em gênero<sup>2</sup>. Segundo a definição da Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação da Violência Contra as Mulheres de 1993, adotada pelo ACNUR (2008, p. 201), a violência baseada em gênero “*refers to violence that is directed against a person on the basis of her or his gender or sex. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion, and other deprivations of liberty, whether occurring in public or in private life*”.

A ocorrência de violência com base em gênero em meio a conflitos armados não é um acontecimento exclusivo dos tempos recentes. Ao longo dos conflitos intra e interestatais do século XX, houve comprovação de diversas formas de violência contra mulheres e meninas,

---

<sup>1</sup> Segundo Buzan, Waever e Wilde (1998), a securitização ocorre quando um ator securitizador — não raro os Estados ou seus agentes — define, por atos de discurso, que um determinado tema consiste em uma ameaça, logrando aceitação social em relação a essa construção discursiva.

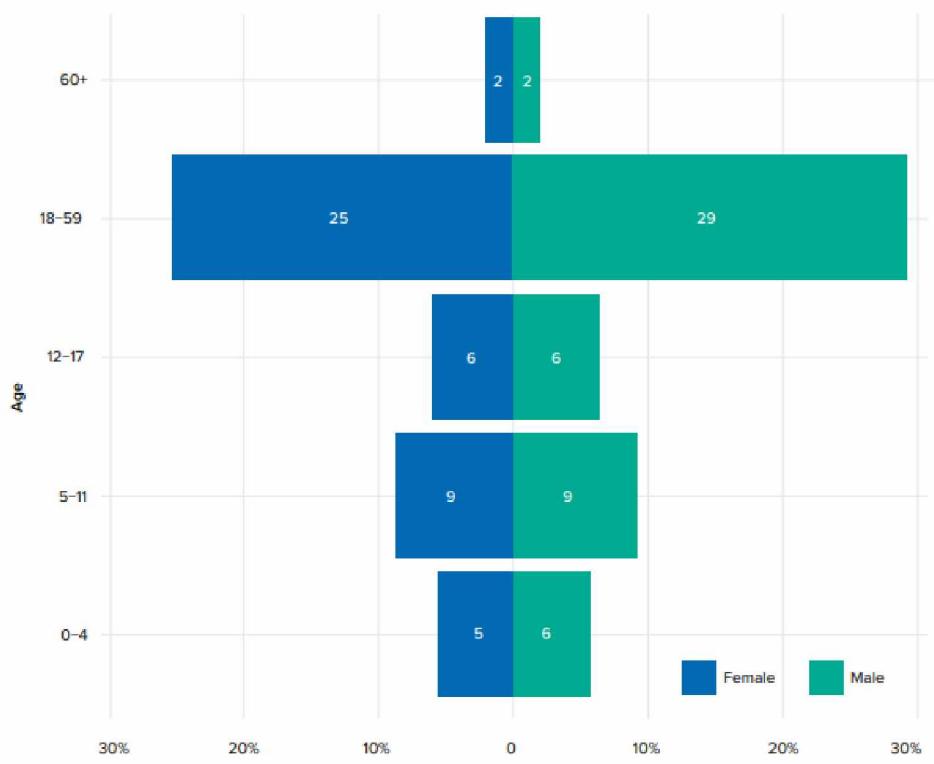
<sup>2</sup> Conforme o *Gender-Based Violence Information Management System* (GBV IMS), uma parceria inter-agências composta pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), pelo International Rescue Committee (IRC) e pelo ACNUR, há seis tipos de violência com base em gênero, a saber: estupro; assédio sexual (sem penetração); violência física; casamento forçado; negação de recursos, oportunidades ou serviços; e abuso psicológico/emocional (GBV IMS, 2019). O esforço de classificação foi feito por essas agências a fim de padronizar os relatórios e estudos feitos por Estados, OIs, ONGs e acadêmicos. Assim, o presente trabalho seguirá essa classificação.

principalmente de natureza sexual. A violência com base em gênero é utilizada como uma forma de guerra psicológica que tem por objetivo desestabilizar e humilhar o inimigo. Embora seja uma outra face dos conflitos armados, o refúgio não é suficientemente estudado pelas lentes de gênero. Esta é a principal justificativa que baseia esta pesquisa, a qual visa a contribuir com a perspectiva de gênero na análise do fenômeno de refúgio, ainda escassa na Academia de Relações Internacionais.

Globalmente, dentre 24,5 milhões de refugiados, aproximadamente metade é do sexo feminino. Apenas na Europa, há quase 7 milhões de pessoas refugiadas e 44% delas são do sexo feminino, entre mulheres e meninas menores de idade (ACNUR, 2021, pp. 15 e 17).

**Figura 2: Composição demográfica da população refugiada global com desagregação de dados por sexo**

Figure 6 | Estimated demographic composition of the global population displaced across borders | end-2020



DISCLAIMER: figures do not add up to 100 per cent due to rounding

Fonte: ACNUR, 2021, p. 16.

Isso quer dizer que quase metade das pessoas em situação de refúgio são ainda mais vulneráveis à violência tanto em meio ao conflito do qual precisam fugir, quanto durante a fuga e na chegada ao destino. A violência com base em gênero permeia a vida de qualquer mulher; todavia, aquelas em meio a conflitos armados e à fuga estão mais suscetíveis à ocorrência de alguns tipos específicos de violência de gênero.

A violência com base em gênero é uma das violações de direitos humanos mais recorrentes no mundo, de modo que se torna uma questão de saúde pública generalizada (PARKER, 2015). Todavia, a perspectiva particular a mulheres e meninas refugiadas ainda é invisibilizada. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a principal instituição do regime internacional de refúgio, demonstra o mesmo entendimento, ao afirmar que:

*As violations of the rights of women and girls often occur within the family and the community, they remain invisible to us. This is even more so for adolescent girls, older women and for those with disabilities. Protecting women and girls requires us to work not only with authorities and State structures, but also with individuals and their communities* (ACNUR, 2008, p. 17).

Contudo, a perspectiva de gênero ainda é recorrentemente negligenciada nos estudos sobre migração e refúgio das Relações Internacionais. O presente trabalho propõe-se a oferecer um olhar alternativo para analisar a “crise de refugiados” europeia ao colocar o gênero como elemento principal de pesquisa.

No atual cenário, as principais fontes de informação sobre mulheres refugiadas são organizações de direitos humanos e organizações não governamentais (ONGs) (FREEDMAN, 2016). Em um contexto global de aumento da quantidade de refugiados, é importante que a Academia se debruce sobre as especificidades deste tema, a fim de distinguir como homens e mulheres experienciam esse fenômeno de formas diferentes.

A vida de qualquer pessoa em situação de refúgio é repleta de vulnerabilidades socioeconômicas e de negação de direitos humanos assegurados pelo Direito Internacional dos Refugiados. Após os ataques terroristas nos EUA e na Europa do início dos anos 2000, popularizou-se um discurso xenofóbico que associa refugiados a terroristas. Essa associação preconceituosa dificulta que as pessoas refugiadas tenham seus direitos garantidos e incentiva políticas estatais que visam à contenção de fluxos de estrangeiros (FREEDMAN, 2015).

Todavia, a vida das mulheres e meninas refugiadas é constituída de mais facetas de violência e de violação de direitos humanos. Essas facetas adicionais são o que este trabalho denomina *múltipla vulnerabilidade*: a vulnerabilidade inerente a todos os refugiados acrescida de violências com base em gênero<sup>3</sup> — a qual perpassa a vida da mulher tanto em meio ao conflito armado quanto na situação de refugiada.

---

<sup>3</sup> Não é ignorado que homens e meninos também podem sofrer violência de gênero em meio a conflitos armados e em situação de refúgio (UN WOMEN, 2013). A discrepância numérica entre os casos de mulheres e homens que sofrem essas violências, entretanto, pressupõe que esses problemas afligem as mulheres e meninas em maior proporção (WOLFE, 2013). Por isso, foi feita a escolha de focar o presente projeto nas violências sofridas pelo último grupo.

É impossível ter a dimensão real de violência com base em gênero devido à escassez de documentação sobre as violências e a falta de uma coleta apropriada de dados específicos dessas situações para melhor identificar os problemas que afligem a população feminina em situação de refúgio. Sem a devida coleta de dados e sem uma política de acolhimento a refugiados que abranja as demandas de mulheres e meninas, é impraticável formular e executar políticas públicas adequadas. Alguns dados adquiridos por ONGs e universidades, entretanto, fornecem um panorama da realidade. O que se observou nos conflitos consequentes à Primavera Árabe foi uma “crise massiva de estupros” (WOLFE, 2013).

Segundo relatórios do projeto *Women Under Siege* em conjunto com a Universidade de Columbia sobre as violências sexuais na Síria, 85% das entrevistadas declararam ter sofrido estupro, 10% sofreram assédio sexual, 10% foram detidas para escravidão sexual e, em 40% dos casos, ocorreu estupro coletivo, sendo a violência sexual generalizada um dos principais motivos que levam mulheres e meninas a saírem do país (WOLFE, 2013, s.p.).

Assim, além dos riscos de roubos, de separação de famílias, de naufrágios e de repatriação, o processo de refúgio pelo qual passam mulheres e meninas refugiadas também envolve o medo constante de sofrer violência sexual, principalmente quando viajam sem a companhia de um homem. Por fim, mesmo ao alcançar o país de destino, estão sujeitas à violência sexual e psicológica perpetrada por nacionais, agentes das fronteiras, por coiotes e traficantes de pessoas, e ainda por outros moradores dos campos de refugiados (FREEDMAN, 2016).

Portanto, tem-se como pressuposto que na situação de refúgio, assim como em meio ao conflito do qual se foge, há experiências de violência particulares aos corpos femininos. Essas experiências específicas dos corpos femininos constituem violências diretas e indiretas<sup>4</sup> (GALTUNG, 1990) no âmbito da violência com base em gênero como: constrangimentos sociais e econômicos para saírem de seus países de origem e preservarem suas vidas; estupros; assédio sexual; casamentos forçados e/ou precoces; abuso psicológico e emocional; e não oferecimento de serviços para saúde sexual e reprodutiva das vítimas.

*No one is spared the violence, but women and girls are particularly affected because of their status in society and their sex. Sexual and gender-based violence (SGBV) – including rape, forced impregnation, forced abortion, trafficking, sexual slavery, and the intentional spread of sexually transmitted infections, including HIV/AIDS – is one of the defining characteristics of contemporary armed conflict. Its primary targets are women and girls (ACNUR, 2008, p. 7).*

---

<sup>4</sup> Definições dos conceitos de Galtung se encontram descritas no Capítulo 1 desta dissertação.

Conforme será exposto no primeiro capítulo, o refúgio não é suficientemente estudado pelas lentes de gênero na Academia. É imperativo levar em consideração os problemas particulares aos corpos femininos para melhor formular as políticas públicas direcionadas a essa população. Nesse sentido, a problemática a ser trabalhada por esta pesquisa consiste na análise das políticas de acolhimento a refugiados na União Europeia, em especial em alguns Estados mais afetados que compõem a fronteira sul da UE com países fora do bloco, os quais receberam maior quantidade de solicitantes de refúgio na década de 2010.

O esforço analítico das Relações Internacionais deve ser o de angariar as experiências de mulheres refugiadas, identificando quais são as violências particulares a elas, e questionar: **As normas sobre o acolhimento a refugiados da União Europeia levam em consideração as necessidades dos corpos femininos em situação de refúgio? Se sim, elas são implementadas de maneira satisfatória pelos Estados-membros, entes competentes para executar a política de acolhimento? E se não são implementadas de maneira satisfatória, quais são as consequências para as mulheres refugiadas das deficiências na política de acolhimento?**

Justifica-se fazer essa reflexão em especial no caso da União Europeia, entre outros motivos, pelo fato de essa constituir uma integração regional com leis migratórias comunitárias com amplas garantias de liberdade de locomoção aos seus cidadãos, enquanto a prática do sistema de refúgio nos países europeus tem se mostrado repressora e violadora de direitos. As condutas da UE e de seus Estados-membros, no que tange aos procedimentos de acolhimento a refugiados, serão analisadas de 2015 a 2021, a fim de analisar o período que ficou marcado pela ocorrência da chamada Primavera Árabe e pelo êxodo de milhões de pessoas para a Europa. O período analisado justifica-se pois a partir de 2015 há o aumento mais significativo de pedidos de refúgio na Europa desde a década de 1990, e se estende até o ano de 2021 que é o ano de conclusão dessa pesquisa.

O trabalho também se justifica pela existência de lacunas nos estudos e nas políticas públicas sobre refugiados. O mapeamento dos periódicos de Relações Internacionais<sup>5</sup> mostra que o refúgio não é suficientemente estudado pelas lentes de gênero na Academia, bem como resultados preliminares de levantamento de coletas de dados indicam que as condições de acolhimento a refugiadas, bem como as violências de gênero decorrentes das más condições de acolhimento, aparentemente não detêm a atenção necessária das autoridades dos locais de asilo na União Europeia. É imperativo levar em consideração os problemas particulares aos corpos

---

<sup>5</sup> Para o mapeamento feito sobre os periódicos, veja o Capítulo 1 desta dissertação.

femininos para melhor formular as políticas públicas direcionadas a essa população, que corresponde a aproximadamente metade dos refugiados (ACNUR, 2021).

A problemática central que este trabalho apresenta é a existência de deficiências importantes na proteção e no acolhimento de refugiados nos países da UE, em especial das mulheres refugiadas devido à múltipla vulnerabilidade que acomete os corpos femininos em sua existência social. Quanto às hipóteses, argumenta-se que as incompatibilidades entre as normas sobre refúgio da instituição regional e as políticas públicas realizadas pelos Estados-membros, em especial as políticas de acolhimento efetuado pelos países-membros da UE, são as principais causas dos problemas aqui demonstrados. Ademais, apesar de a União Europeia oferecer suporte técnico e emitir recomendações de boas práticas na execução da política de acolhimento, a ampla discricionariedade que é concedida pelas normas regionais aos Estados-membros na implementação do acolhimento é um fator crucial para as dissonâncias entre as políticas executadas.

Em meio à chamada “crise” de refugiados da década de 2010 na Europa, é fundamental identificar os desafios particulares aos corpos femininos, a fim de analisar a efetividade das políticas públicas atualmente implementadas. Tendo como pressuposto que há violências sofridas principalmente pelas mulheres e meninas refugiadas, é necessário que os *policy-makers* levem em consideração os estudos e as recomendações de especialistas para implementar as políticas públicas de acolhimento que abarquem as necessidades específicas desses corpos. Órgãos especializados da União Europeia, como o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO, 2016), oferecem apoio técnico e recomendam em suas publicações medidas simples de serem implementadas, mas que poderiam evitar situações de vulnerabilidade a violências com base em gênero. Entretanto, não raro encontram-se evidências de que essas medidas não são aplicadas pelos Estados.

No que diz respeito às respostas institucionais dos países da União Europeia para o intenso movimento migratório de refugiados para o seu território, defende-se que as políticas restritivas à entrada<sup>6</sup> de refugiados, o descumprimento das diretivas originadas do Direito Europeu que exigem que os Estados-membros atuem nos procedimentos de refúgio levando em consideração questões de gênero, e a incapacidade de oferecer alojamentos adequados às necessidades das refugiadas deram origem a uma situação que aumenta a vulnerabilidade delas (FREEDMAN, 2016). Assim, há uma forma de violência indireta em curso, perpetrada pelos Estados de destino, por meio dessas políticas de segurança de fronteiras.

---

<sup>6</sup> Por exemplo, a maior restrição à entrada nas fronteiras externas do bloco, fechamento unilateral das fronteiras a imigrantes irregulares e refugiados por parte de Estados-membros, e o fortalecimento da agência de fronteira da UE (DW, 2018).

Além disso, pretende-se evidenciar o silenciamento e apagamento dessas demandas por meio das deficiências no acolhimento a refugiados nos países da UE, entendendo a insuficiência dessas políticas como um silenciamento do subalterno (SPIVAK, 1988). Para além da análise das soluções e respostas, vale questionarmos como a própria questão do refúgio sob a perspectiva de gênero está sendo (ou não) abordada pela União Europeia e seus membros, algo necessário para o pleno cumprimento dos Direitos Humanos dos refugiados. Verificar as condições de possibilidade permitiria uma análise crítica potente sobre silenciamentos velados.

O objetivo do trabalho é desenvolver uma visão da experiência do refúgio para mulheres e meninas à luz do gênero, avaliando se as condutas dos Estados de destino na União Europeia, no que concerne ao acolhimento de refugiados, são suficientes para a proteção das mulheres em situação de refúgio. Para isso, este trabalho foi organizado da seguinte forma: De início será realizada revisão de literatura sobre o marco teórico utilizado, composto pelos Estudos Subalternos e pela abordagem feminista decolonial de Relações Internacionais. Em seguida, será exposta a investigação acerca das normas e das práticas das políticas públicas de acolhimento nos Estados da União Europeia.

Com o arcabouço normativo esclarecido, cabe analisar a real situação da prática do acolhimento a refugiadas nos Estados. Para isso, foram utilizadas fontes primárias e fontes secundárias bibliográficas, como: literatura produzida sobre migrações forçadas e refúgio sob a lente do gênero; documentos produzidos pelas Nações Unidas; documentos de órgãos da UE (especialmente da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu, da Agência para Direitos Fundamentais-FRA e do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo-EASO); documentos produzidos por organizações da sociedade civil; discursos de autoridades regionais e nacionais sobre o tema; entrevistas com mulheres refugiadas na Europa (realizadas por acadêmicas europeias, por organizações não governamentais, por organizações internacionais e pela mídia internacional); e publicações jornalísticas relevantes para o tema.

O esforço analítico das Relações Internacionais deve ser o de angariar as experiências de mulheres refugiadas, evidenciando as violências particulares a elas, e investigar se as respostas institucionais da União Europeia (UE) e seus Estados-membros à chamada “crise” de refugiados têm colaborado para a diminuição da ocorrência dessas violências. Há violências diretas e indiretas, perpetradas por diversos agentes, permeando o cotidiano das refugiadas na Europa, e uma política migratória que não leva em consideração questões de violência de gênero agrava esse quadro de violência porque as mantêm invisibilizadas.

Em suma, o trabalho investiga se a aparente escassez de políticas públicas de acolhimento a refugiados pelos países-membros se confirma, com os resultados preliminares

indicando nesse sentido. Baseado nos Estudos Subalternos e abordagens decoloniais, argumenta que a insuficiência e a ineficácia das políticas de acolhimento realizadas pelos Estados-membros da UE, em especial sobre as questões sobre violência baseada em gênero para esta população consiste em um tipo de silenciamento e reprodução de subalternidade, ao colocar essas mulheres e meninas em uma posição de não serem contempladas por essas políticas públicas.

Por fim, assim como eu já afirmei em outra oportunidade, este trabalho entende:

[...] que essas mulheres habitam a fronteira, tanto literal quanto metaforicamente. Habitam a fronteira literal ao serem impedidas de entrar em um novo país e pertencerem indefinidamente ao não-lugar das relações internacionais: o limbo jurídico em que o ser humano não goza da proteção de um Estado. Mas também habitam a fronteira metafórica ao estarem à margem dos interesses de pesquisas e de políticas públicas adequadas (KLOVRZA DIOGO, 2022, p. 385).

## CAPÍTULO 1. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E MARCO TEÓRICO

### 1.1 O estado da arte do tema de refúgio na Academia brasileira e internacional

De início, é interessante realizar uma revisão bibliográfica a fim de compreender o estado da arte do tema de refúgio na Academia brasileira e internacional, em especial na área de Relações Internacionais<sup>7</sup>. Isso se justifica pois é relevante averiguar em que medida o tema do refúgio é abordado nas produções acadêmicas de Relações Internacionais, bem como, de forma mais específica, se a problemática de gênero nos fluxos de refugiados são objetos de estudo nos artigos da área.

Para isso, utilizei como fontes de dados os 33 periódicos brasileiros da área de Relações Internacionais classificados como A1, A2 e B1 pelo Qualis CAPES (2013 a 2016). As palavras-chave utilizadas foram “refúgio” e “refugiado” para selecionar os artigos a serem contabilizados. Dentre as produções acadêmicas selecionadas, foram analisados os títulos e os resumos das referidas produções para averiguar se a temática de gênero era um foco principal daquela produção acadêmica. Também foi adicionado um limite temporal (apenas publicações de 2015 a 2020), a fim de identificar como a Academia Nacional trata do tema na contemporaneidade.

De janeiro de 2015 a julho de 2020, entre os 33 periódicos, havia 23 artigos os quais tinham o refúgio como tema central, e apenas um (1) deles tinha como recorte a análise sob a perspectiva de gênero. Desses 23 artigos, doze (12) tratam dos atuais fluxos de refugiados em outras regiões do mundo (América do Norte, América Latina, Europa, Ásia e África), as respostas políticas a eles e/ou sobre os entraves à garantia de direitos humanos e proteção a refugiados no mundo; cinco (5) tratam do fluxo de refugiados de outras nacionalidades para o Brasil e/ou das políticas brasileiras para os refugiados; quatro (4) tratam do fluxo migratório de haitianos; apenas um (1) trata sobre a intersecção de gênero e refúgio; e um (1) trata do fluxo de refugiados para a Europa na década de 2010.

**Tabela 1: Análise da ocorrência da temática do refúgio nos periódicos brasileiros da área de Relações Internacionais**

Tema	Número de artigos
------	-------------------

<sup>7</sup> Os periódicos analisados foram escolhidos segundo as classificações encontradas nos seguintes sítios: <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/veiculoPublicacaoQualis/listaConsultaGeralPeriodicos.jsf>>, <<https://www.scielo.br/scielo.php?lng=en>> e <<https://www.scimagojr.com/>>.

Atuais fluxos de refugiados e/ou as respostas políticas a eles, e/ou sobre os entraves à garantia de direitos humanos e proteção a refugiados no mundo	12
Fluxo de refugiados de outras nacionalidades para o Brasil e/ou das políticas brasileiras para os refugiados	5
Fluxo migratório de haitianos	4
Intersecção de gênero e refúgio	1
Fluxo de refugiados para a Europa na década de 2010	1
Total	23

Fonte: Elaboração própria com base nos arquivos dos sítios eletrônicos dos periódicos brasileiros da área de Ciência Política e Relações Internacionais classificados como A1, A2 e B1 na Plataforma Sucupira-CAPES, 2021.

Percebe-se a lacuna existente nos estudos sobre gênero e refúgio, havendo uma quantidade ínfima de artigos com esse recorte, mesmo que aproximadamente metade dos refugiados do mundo seja composta por mulheres e meninas. Enquanto isso, nos principais *journals* europeus sobre migrações e refúgio<sup>8</sup>, a interseção entre estudos de refúgio e gênero se mostra presente em um maior número de artigos.

Para fazer essa comparação, foi também realizada revisão bibliográfica dos 15 *journals* internacionais de Ciência Política e Relações Internacionais de maior impacto<sup>9</sup>, segundo o ranking mais recente (2019) do SCImago Journal and Country Rank. O método utilizado foi o mesmo da pesquisa em periódicos nacionais: pesquisar pelas palavras-chave “refugiado”, “refúgio” e “asilo” nos títulos ou *abstracts* e selecionar aqueles que têm como objeto de pesquisa principal algum aspecto do refúgio. Foi adicionada a palavra-chave “asilo”, uma vez que refúgio e asilo são sinônimos na língua inglesa, mas não na língua portuguesa devido a diferenças na tradição do direito internacional latino-americano na seara do asilo político. Também foi adicionado o mesmo limite temporal (apenas publicações de 2015 a 2020), a fim de identificar como a Academia internacional trata do tema na contemporaneidade.

---

<sup>8</sup> Foram analisados os seguintes periódicos da área específica de migrações e refúgio: *Journal of Refugee Studies*, *Migration Studies Journal*, *Refugee Survey Quarterly*, *International Journal of Refugee Law*.

<sup>9</sup> Os periódicos de maior impacto analisados foram, nesta ordem: *American Journal Of Political Science*, *American Political Science Review*, *International Organization*, *Political Analysis*, *British Journal Of Political Science*, *Journal Of Peace Research*, *Quarterly Journal Of Political Science*, *Journal Of Conflict Resolution*, *International Affairs*, *World Politics*, *International Security*, *Political Psychology*, *European Union Politics*, *Western European Politics*, *Politics And Society*.

Nos mesmos seis anos, os 15 principais periódicos internacionais produziram 44 artigos com objeto central de pesquisa pertencente à temática do refúgio. Desses, 23 tratam da política para refugiados em um ou mais Estados (sobre fluxos específicos de refugiados ou não); 16 tratam de estudos sobre as posturas e os afetos dos nacionais frente aos refugiados (como xenofobia, acolhimento, fomento de debates políticos sobre o tema do refúgio); dois tratam da relação entre terrorismo e políticas imigratórias; dois tratam de estudos acerca de guerras e demais conflitos que geraram fluxos de refugiados e as consequências dessas migrações; e, por fim, apenas um artigo trata de violências sexuais em meio aos conflitos armados e à situação de refúgio.

**Tabela 2: Análise da ocorrência da temática do refúgio nos periódicos internacionais de Ciência Política e Relações Internacionais de maior impacto**

Tema	Número de artigos
Política para refugiados em um ou mais Estados	23
Posturas e os afetos dos nacionais frente aos refugiados	16
Relação entre terrorismo e políticas imigratórias	2
Guerras e demais conflitos que geraram fluxos de refugiados e as consequências dessas migrações	2
Violências sexuais em meio aos conflitos armados e à situação de refúgio	1
Total	44

Fonte: Elaboração própria com base nos arquivos dos sítios eletrônicos dos periódicos internacionais da área de Ciência Política e Relações Internacionais de maior impacto na Plataforma SCImago, 2021.

É importante salientar que durante a realização da revisão bibliográfica, foi identificado um problema de nomenclatura: os *journals* internacionais de Ciência Política e Relações Internacionais muitas vezes não realizam uma distinção expressa entre os estudos de migração e os estudos sobre refúgio. A tendência percebida foi a aglutinação dos estudos na grande área da migração, a qual envolve os refugiados, mas também os migrantes econômicos — os quais não são categorias protegidas pelos mesmos direitos. Assim, identificou-se que grande parte dos artigos que tratavam de migração incluía análises sobre refúgio, mas não era possível categorizá-los como estudos de refúgio puramente por não serem o objeto principal desses *papers*.

Assim, percebe-se também uma carência de estudos orientados para essa temática em *journals* internacionais de Ciência Política e Relações Internacionais e, além disso, uma falta de clareza entre os autores sobre as diferenças fundamentais entre migrantes internacionais econômicos e pessoas em situação de refúgio. A categoria dos refugiados tem diferenças importantes em relação às demais categorias de migrantes internacionais — como o fato de o refúgio ser um tipo de migração por motivos de perseguição ou, em alguns países, por grave e generalizada violação de direitos humanos no país de origem. Quando os autores não se preocupam em realizar essa distinção discursiva nas publicações científicas, há perdas para pesquisas futuras e para a criação de políticas públicas adequadas para refugiados.

Um exemplo disso é o artigo “*Explaining Migration Timing: Political Information and Opportunities*”, de Alisha Holland e Margaret Peters, publicado em 2020 no periódico *International Organization*. No resumo do artigo, de imediato percebe-se que as autoras se referem a uma maioria de refugiados, uma vez que esclarecem que utilizaram os casos da migração de sírios e iraquianos para a Europa em 2015 para conduzir a pesquisa — período em que milhões de refugiados dessas nacionalidades fugiram das guerras civis em seus países para a Europa. Entretanto, no título, no resumo e muitas vezes ao longo do artigo, as autoras se referem a essas pessoas como “migrantes”, muitas vezes não fazendo sequer menção ao caráter forçado pelo qual essas migrações ocorreram.

*How do migrants decide when to leave? Conventional wisdom is that violence and economic deprivation force migrants to leave their homes. However, long-standing problems of violence and poverty often cannot explain sudden spikes in migration. We study the timing of migration decisions in the critical case of Syrian and Iraqi migration to Europe using an original survey and embedded experiment [...] We find that violence and poverty lead individuals to invest in learning about the migration environment. Political shifts in receiving countries then can unleash migratory flows* (HOLLAND; PETERS, 2020, p. 1).

É importante reafirmar que refugiados são uma categoria de migrantes; por isso, nomeá-los “migrantes” não é um erro. Entretanto, são uma categoria diferenciada pelo Direito Internacional, com proteções jurídicas e políticas específicas, devido às circunstâncias violentas que ensejaram a migração do refugiado e também devido à extrema vulnerabilidade em que geralmente se encontram após a fuga. Por isso, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) reforça que é importante frisar a nomenclatura específica como mais adequada, a fim de produzir conhecimento de maneira mais clara e que possibilite a formação de políticas públicas.

Outra observação importante é que apenas dois (2) artigos sobre a interseção da temática do refúgio e violência com base em gênero foi produzido neste intervalo de tempo nos *journals* internacionais e nacionais de Ciência Política e Relações Internacionais<sup>10</sup> analisados. Entretanto, esse tema foi bastante recorrente nos principais *journals* europeus sobre migrações e refúgio. Isso demonstra que há uma lacuna a ser suprida na grande área das Relações Internacionais.

Por fim, também foi realizada revisão bibliográfica entre importantes *journals* específicos sobre migrações e refúgio, a fim de identificar quais são os temas mais abordados por esses periódicos de referência da área. Foram analisadas as publicações de seis periódicos<sup>11</sup> de referência internacional a partir dos anos 2000.

Os artigos publicados nos diferentes periódicos guardam semelhanças em termos de objeto de pesquisa. Todos os periódicos contam com publicações que realizam análises de fluxos específicos de mobilidade humana (de um ou mais países de origem a um ou mais países de destino) e as motivações para tais deslocamentos. Foi comum entre os periódicos específicos publicações referentes ao recente fluxo de refugiados do Oriente Médio e Norte da África para a Europa — muitas vezes sob a alcunha de “crise de refugiados” — e as condutas normativas e práticas dos Estados de destino.

Todos os periódicos continham artigos que analisavam as posturas e os afetos dos nacionais frente aos refugiados (como a temática da xenofobia, do acolhimento e da proteção, do fomento de debates políticos sobre o tema do refúgio, das consequências de políticas restritivas de migração entre os países de destino, etc.). Outros temas que foram objeto de artigo nos *journals* internacionais específicos de migrações e refúgio foram os Direitos Humanos dos refugiados, o regime internacional de refúgio e as práticas dos Estados e organizações internacionais nessa área, os impactos econômicos nos países de destino, criminalização de migrações/refúgio e detenção de migrantes, tráfico humano e integração local de refugiados.

Ademais, foi comum a todos os *journals* específicos da área de migrações e refúgio a presença de artigos que analisavam questões de proteção a minorias sociais dentro do escopo

---

<sup>10</sup> DOLAN, Chris; BAAZ, Maria; STERN, Maria. “What is sexual about conflict-related sexual violence? Stories from men and women survivors”. *International Affairs*, Volume 96, Issue 5, Set. 2020, pp. 1151–1168; e Santos, Rita, Roque, Sílvia and Santos, Sofia José. “De-securitising ‘the South in the North’? Gendered Narratives on the Refugee Flows in the European Mediascape.” *Contexto internacional.*, Dec 2018, vol.40, no.3, p.453-477..

<sup>11</sup> Os periódicos analisados foram os seguintes: Journal of Refugee Studies, Migration Studies Journal, Refugee Survey Quarterly, International Journal of Refugee Law, Journal of Immigrant and Refugee Studies, Refuge: Canadian Journal on Refugees.

de refúgio (como mulheres, pessoas LGBTQIA+<sup>12</sup>, crianças e minorias raciais). No tocante aos temas sobre mulheres, foram abordados principalmente os recortes de segurança das mulheres refugiadas e violência sexual e de gênero. Percebe-se, assim, que os estudos sobre mulheres refugiadas e análises sobre as experiências sob perspectiva de gênero são encontradas nos periódicos específicos sobre refúgio e são escassas nos periódicos de Relações Internacionais brasileiros e internacionais de maior impacto.

Visto isso, o presente trabalho está de acordo com as tendências dos estudos estrangeiros de refúgio e vai ao encontro das temáticas abordadas pelos *journals* especializados em migração e refúgio. Percebe-se, ainda, que os debates de refúgio, gênero e o recente fluxo de refugiados são escassos nos principais *journals* de Relações Internacionais do Brasil e do mundo, sendo lacunas importantes de serem trabalhadas e preenchidas, a fim de melhor compreender o fluxo migratório forçado de maior magnitude desde a Segunda Guerra Mundial (ACNUR, 2021).

Analisado o estado da arte do tema do refúgio nos principais periódicos da área, passemos à explanação sobre o marco teórico utilizado pelo presente trabalho.

## 1.2. Descolonizando o olhar: o marco teórico

*“o corpo feminino pode ser pensado como o primeiro ‘território’ a ser conquistado e ocupado pelo colonizador”*  
(Luciana Ballestrin, 2017)

*Se uma árvore cai em uma floresta e não há ninguém perto para ouvir, ela ainda faz som?*  
(Questão filosófica sem autoria definida)

### 1.2.1 Colonialidade, violências e silêncios

Analizar a realidade requer a capacidade de mobilizar arcabouços teóricos e conceituais diversos, a fim de se complementarem. Por isso, neste trabalho serão empregados conceitos das abordagens feministas decoloniais de Relações Internacionais, bem como conceitos de Gayatri Spivak dos Estudos Subalternos, a fim de mobilizar diferentes visões interdisciplinares que auxiliam no entendimento do argumento proposto.

---

<sup>12</sup> A sigla LGBTQIA+ se refere às pessoas que se identificam com orientações sexuais ou identidades de gênero diferentes da heterossexualidade e da cisgenderidade, compreendendo lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, gender queer (ou não-binários), intersexuais, assexuais, e o símbolo “+” representa a possibilidade de outras orientações sexuais ou identidades de gênero que não têm inicial expressa na sigla. Comumente, a sigla pode ser reduzida a LGBTQ+, não havendo consenso acerca de qual deveria ser utilizada.

É importante, de início, esclarecer o conceito de “violência” mobilizado por este trabalho, que é o conceito ampliado de violência de Galtung (1969, 1990). Para Galtung (1969, p. 168), o oposto da paz não é a guerra, mas sim a violência. A violência, por sua vez, é a “causa da diferença entre o potencial e o real, entre o que poderia ter sido e o que é”. Para esse autor, há três tipos de violência, quais sejam, a direta, a estrutural e a cultural — sendo as duas últimas consideradas “indiretas” (GALTUNG, 1990).

A violência direta é aquela manifestação aparente, visível, tangível de violência, na qual “os meios de realização [do indivíduo] são diretamente destruídos” (1969, p. 169). A violência estrutural, por sua vez, tem origem na “injustiça social”, nas estruturas de desigualdade de recursos e de poder mais profundas da sociedade. Por isso, é latente e menos evidente do que a violência direta. Já a violência cultural consiste nos “aspectos da esfera simbólica da nossa existência — como a religião, a ideologia, a arte, a linguagem, a ciência — que podem ser usadas para justificar ou legitimar violências diretas ou estruturais” (GALTUNG, 1990, p. 291).

O arcabouço teórico apresentado por Galtung (1969, 1990) contribui para a avaliação do objeto proposto devido à sua inovação de expandir o conceito de violência para abranger não apenas suas formas tangíveis (diretas), mas também aquelas formas veladas (indiretas). Essa perspectiva é compatível com as abordagens feministas decoloniais de Relações Internacionais, uma vez que essas abordagens têm como um de seus objetivos colocar em evidência formas de violência diretas, estruturais e culturais — a violência de gênero, com intersecções raça e classe, e demais violências indiretas oriundas da colonialidade.

Considerando o recorte sobre os corpos femininos, as abordagens feministas das Relações Internacionais contemplam o trabalho, pois a problemática de pesquisa essencial das abordagens feministas consiste em questionar “o porquê de, em quase todas as sociedades, as mulheres estarem em desvantagem política, social e economicamente em relação aos homens e em que medida isso se deve à política e à economia internacionais” (TICKNER, 2005, p. 6). Desse modo, é imperativo esclarecer alguns conceitos utilizados pelas abordagens, os quais contribuirão para este trabalho.

Gênero é um conceito relacional, uma vez que somente pode ser entendido a partir da relação entre homens e mulheres em seus papéis socialmente construídos — não biologicamente determinados (WHITWORTH, 1997). Para as abordagens feministas, essa relação é dicotômica, assimétrica e hierarquizante, construindo significados dentro da lógica da hierarquia entre os gêneros com a primazia do homem heterossexual (MONTE, 2013). Segundo expoentes dessas abordagens, as Relações Internacionais têm sido teorizadas e estudadas sob lentes enviesadas, masculinas e androcêntricas (TICKNER, 2001; TICKNER, 2005), que

legitimam subjugação e dominação em contextos nos quais muitas vezes há igualdade jurídica entre homens e mulheres — como é o caso do refúgio —, porém são permeados de hierarquização e opressão na prática.

Sob o ponto de vista institucional adotado pelas Nações Unidas, o termo “gênero” consiste em:

*“the social attributes and opportunities associated with being male and female and the relationships between women and men and girls and boys, as well as the relations between women and those between men. These attributes are socially constructed and are learned through socialization processes. They are context/timespecific and changeable. Gender determines what is expected, allowed and valued in a woman or a man in a given context. In most societies there are differences and inequalities between women and men in responsibilities assigned, activities undertaken, access to and control over resources, as well as decision-making opportunities. Gender is part of the broader sociocultural context. Other important criteria for socio-cultural analysis include class, race, poverty level, ethnic group and age.” (UN WOMEN, 2021, s.p.)*

As abordagens feministas de Relações Internacionais têm não apenas objetivos científicos com suas pesquisas, mas também têm objetivos políticos. Esses envolvem o fim da opressão às mulheres em determinado contexto social o qual estudam — no caso do presente artigo, o contexto do refúgio — e a reestruturação da ordem internacional baseada na equidade entre os indivíduos (MONTE, 2013). Como afirma Baines (2016), é fundamental analisar as relações e os papéis de gênero na busca por soluções para os problemas na política internacional.

A normalização das desigualdades de gênero sugere motivos sobre a pouca produção teórica deste viés em contextos amplos como de refúgio. Segundo Peterson e Runyan (1999) e Tickner (2005), uma das maneiras de mobilizar o gênero como categoria de análise nas Relações Internacionais é colocando em evidência a prévia invisibilização e desvalorização das experiências das mulheres, a fim de colocar em pauta que essas diferentes visões de mundo existem e, sobretudo, representam aproximadamente metade da população mundial. Analisar uma situação sob a lente do gênero consiste no ato de questionar os motivos de homens e mulheres terem experiências diferentes em uma mesma situação, para que, um dia, essas vulnerabilidades adicionais possam ser neutralizadas por meio de políticas públicas e mudanças de padrões socialmente construídos.

Um dos grandes legados das abordagens feministas nas Relações Internacionais é colocar em xeque a divisão entre as esferas pública e privada, principalmente na área de segurança (ENLOE, 1993, 2000). Com a realização desse debate ontológico na disciplina, emergiram novas possibilidades de pensar a segurança não apenas a nível da unidade estatal, mas também no nível dos indivíduos, em especial para analisar a vida das mulheres dentro dos

Estados e estruturas internacionais (TICKNER, 2001; TICKNER, 2005).

A essência do objeto deste trabalho é o estudo da insuficiência das ações dos Estados em relação à alteridade, o que se traduz em silenciamentos perpetrados pelas instituições estatais. A alteridade aqui descrita se materializa no encontro entre populações colonizadas e colonizadoras; entre o indivíduo branco europeu e o indivíduo não branco africano/médio-oriental/asiático; entre os sexos masculino e feminino. É necessário jogar luz sobre esses processos de forma conjunta, a fim de analisar a realidade de forma fidedigna. Para isso, é interessante mobilizar conceitos da teoria feminista pós-colonial ou decolonial de Relações Internacionais, bem como dos Estudos Subalternos.

No entendimento das abordagens decoloniais de Relações Internacionais, em especial do Grupo Modernidade/Colonialidade (M/C), a Modernidade inicia-se a partir das grandes navegações — portanto, da colonização das Américas, África e Ásia — constituindo um mundo eurocentrado, capitalista e globalizado. A colonialidade, entretanto, é o “lado mais escuro da modernidade” e sem a qual a modernidade não existiria (MIGNOLO, 2017, p. 2). Segundo Quijano (2000) e Mignolo (2017), a colonialidade do poder expressa um entendimento comum às abordagens decoloniais de que o mundo ainda se estrutura sobre bases de exploração e dominação da periferia pelo centro, mesmo após as independências formais dessas regiões.

A matriz colonial de poder se manifesta em quatro âmbitos: “controle da economia, da autoridade, do gênero e da sexualidade, e do conhecimento e da subjetividade” (MIGNOLO, 2017, p. 2). Após críticas ao fato de o grupo M/C ser predominantemente masculino e talvez por isso negligenciar temas de gênero em suas análises, expoentes do grupo se manifestaram acatando a crítica e reconhecendo que o sujeito da diferença colonial não era um sujeito neutro em termos de gênero (BALLESTRIN, 2017).

No bojo das abordagens decoloniais, estudiosas feministas aprofundaram-se sobre uma dessas faces da colonialidade, que intersecciona os efeitos da colonialidade do poder com a opressão sofrida pelas mulheres. A abordagem feminista decolonial tem a particularidade de vincular a violência de gênero às opressões de raça e classe, de forma a apresentar as violências sofridas pelas mulheres colonizadas de maneira interseccional (LUGONES, 2008; BALLESTRIN, 2017). Para Lugones (2008), as mulheres colonizadas — ou seja, não brancas, não europeias e não burguesas — são vítimas da colonialidade do poder (QUIJANO, 2000) simultaneamente à colonialidade do gênero. Segundo essa corrente, as mulheres do Terceiro Mundo sofrem tanto os efeitos socioeconômicos da colonização como os efeitos do sistema patriarcal ao qual foram submetidas a partir do encontro violento com o homem europeu colonizador.

Segundo Lugones (2008), as mulheres colonizadas (não brancas, não ocidentais, não europeias) foram desumanizadas no processo de colonização, tornando-se meramente “fêmeas”. Ao contrário das mulheres brancas europeias, as quais foram historicamente caracterizadas como frágeis e sexualmente passivas, as mulheres colonizadas foram qualificadas como animais aptos à perversão sexual e a trabalhos forçados. Devido a essa distinção racial e classista, as violências com base em gênero são distintas para corpos femininos distintos (LUGONES, 2008).

Como afirmou Ballestrin (2017, p. 1038), “[o] corpo feminino pode ser pensado como o primeiro “território” a ser conquistado e ocupado pelo colonizador (homem, branco, cristão, europeu e heterossexual)”. Em situações de conflito, os corpos femininos tornam-se ainda mais vulneráveis, uma vez que o imperialismo e as guerras em geral foram empreendimentos masculinos e masculinizados. Assim, os corpos femininos foram repetidamente violados por homens colonizadores.

Assim como na guerra, seguindo a analogia do primeiro território a ser conquistado de Ballestrin (2017), a história da colonização dos corpos femininos também foi contada pelos vencedores (KLOVRZA DIOGO, 2022). Em posição de subalternidade (SPIVAK, 2010), a violenta ideologia colonial sequestra a posição de sujeito e de objeto do subalterno.

Quando afunilamos ainda mais o escopo de análise para a diferença colonial, o que precisamos nos perguntar é: “o colonialismo é diferente de outras manifestações de poder?”. Essa pergunta é um ponto de partida, pois, sem considerar as dinâmicas da realidade moderna-colonial, não é possível compreender as resistências atuais (SELIS, 2019).

Young (2001) partilha da visão de que o colonialismo é uma forma particular de poder. O argumento de Young se baseia no entendimento de que a empresa colonial não foi um movimento similar às anteriores conquistas de territórios. O colonialismo dos séculos XV e XVI moldou o mundo como conhecemos hoje: a lógica de dominação política, econômica, cultural e militar do que ele chama de “Ocidente” permanece.

Os Estudos Pós-coloniais focam nas dimensões culturais e indiretas de poderes e violências. Não é o objetivo dessa percepção hierarquizar qual forma de poder é mais importante de ser analisada. A análise do poder cultural é complementar à do poder econômico baseado na luta de classes. E os Estudos Subalternos nascem da necessidade de olhar crítico às narrativas modernas-coloniais (SELIS, 2019).

Ao longo da segunda metade do século XX, os Estudos Subalternos emergiram na Índia em um movimento de contestação historiográfica à narrativa britânica sobre a história indiana. O objetivo dos historiadores indianos, liderados por Ranajit Guha, era descolonizar a História

do país, colocando em evidência a *agência* da resistência subalterna. Esse objetivo seria cumprido por meio da refutação das lentes de análise europeias e suas categorias, as quais eram formadas a partir da visão do colonizador (SPIVAK, 2010). Para encontrar o subalterno, é necessário “olhar pelo vácuo deixado por sua omissão nas narrativas dominantes” (SELIS, 2019, p. 53).

Há inspiração marxista e, mais especificamente, gramsciana nessa proposição. O grupo de Estudos Subalternos é composto por estudiosos que têm em comum o embasamento na concepção de Antonio Gramsci sobre “subalternidade” — qual seja: classes subalternas como grupo excluído do poder — aplicada ao contexto do Sul da Ásia (ALMEIDA, 2010). O principal termo da nova escola de pensamento — “subalterno” — foi derivado da obra de Gramsci, a qual também contestava as lentes eurocêntricas.

Os Estudos Subalternos foram divergentes da teoria gramsciana em alguns aspectos, já que os Estudos Subalternos alargaram o espectro do que é considerado “político” para além do que consideravam os europeus, demonstrando que o poder funcionava de forma diferente nos espaços colonizados (CHAKRABARTY, 2003, p. 194; SELIS, 2019). Entretanto, o grupo dos Estudos Subalternos permaneceu adotando a premissa gramsciana de que a classe subalterna tinha autonomia e agência.

Spivak explica que sua obra “*Can the subaltern speak?*” versa principalmente sobre esse aspecto da vida em sociedade: a agência, ou seja, ações institucionalmente validadas (SPIVAK, 2005). O discurso e as práticas coloniais moldaram a sociedade moderna. Esse discurso foi, em grande medida, o responsável pela legitimação de formas de poder e dominação *a partir da diferença*, devido aos fundamentos racistas, machistas e classistas. Spivak concebe o poder a partir da agência: quem tem a validação institucional para expressar-se livre e diretamente está em uma posição de poder (SELIS, 2019).

Originária do campo de estudos da literatura comparada, com ênfase no estudo das linguagens por vias pós-estruturalistas, Spivak identifica ações de poder e resistência em meio a discursos poucas vezes compreendidos como tais — como o caso do suicídio político da jovem india relatado pela autora em sua obra<sup>13</sup> (SELIS, 2019). Com isso, Spivak (2010)

---

<sup>13</sup> O relato sobre os suicídios das viúvas indianas e a interpretação de Spivak sobre o caso podem ser encontrados em seu artigo “*Can the subaltern speak?*” (SPIVAK, 2010). Em síntese, uma jovem india cometeu suicídio com finalidade de firmar um posicionamento político em meio à luta nacionalista da Índia e, mesmo tendo escolhido realizar esse ato durante seu período menstrual, ainda assim seu ato foi lido pela sociedade como sendo um suicídio em virtude de um romance proibido ou de uma gravidez fora do matrimônio. Seu ato político havia sido, portanto, silenciado.

coloca em evidência a influência da ideologia na reprodução da subalternidade e alerta para a situação em que intelectuais e políticos se consideram aptos a “falarem” pelo subalterno.

Essa suposta fala “pelo” subalterno, em pretenso discurso de resistência e de representação, mantém o subalterno silenciado/sem agência. Spivak nomeia essa conduta como “representação” (SPIVAK, 2010). O dever dos estudiosos pós-coloniais deveria ser o de criação de espaços de fala e de escuta ao subalterno (ALMEIDA, 2010), a fim de eliminar a subalternidade, ao invés de reproduzi-la.

Uma forma de exercitar essa violência epistêmica é apresentando o sujeito colonial como o “Outro” (SPIVAK, 2010, p. 76). Para exemplificar como se dá essa violência epistêmica, Spivak utiliza o caso da Índia sob influência da Inglaterra na educação, na codificação britânica da Lei Hindu, e na formação da hierarquia social indiana sob a ótica de Ranajit Guha — a qual divide a sociedade entre elite britânica, elite nativa e povo/classes subalternas. Fica claro que o grupo subalterno tem sua posição definida a partir da diferença.

O termo “subalterno” não deve ser banalizado e utilizado para qualquer situação de marginalização. Spivak objetiva o retorno ao significado utilizado por Gramsci para o significante em questão: aquele cuja voz não é ouvida. A autora explica:

*[...] no, the subaltern “is” not the absolute other. (Nothing) (is) the absolute other. The “subaltern” describes the bottom layers of society constituted by specific modes of exclusion from markets, political-legal representation, and the possibility of full membership in dominant social strata (SPIVAK, 2005, p. XX).*

Spivak adere aos princípios do grupo de Estudos Subalternos, contudo apresenta suas contribuições advindas de sua trajetória pessoal. A autora indiana admite o subalterno como uma categoria heterogênea, questionando a ideia cristalizada de que o subalterno seria uma categoria una, homogênea e autônoma (ALMEIDA, 2010).

Além disso, Spivak contesta a ideia gramsciana de autonomia do sujeito subalterno, admitida por expoentes do grupo de Estudos Subalternos e por autores como Foucault e Deleuze. Uma das particularidades da autora em relação aos demais estudiosos da problemática da subalternidade é o entendimento dela de que o subalterno não é ouvido, e nunca será, enquanto for subalterno. Spivak (1988, p. 78) questiona, e insta que seus colegas também o façam: no mundo colonizado, dotado de leis e formação educacional imperialistas exercendo constante violência epistêmica, “pode o subalterno falar?”.

*Grosso modo*, essa violência ocorre da seguinte forma: não é permitido ao subalterno a fala/agência sobre a própria história e, mesmo quando ele tenta se expressar/exercer seu poder

de agência, os representantes da institucionalidade dominante não o consideram; portanto, o subalterno é tolhido da possibilidade de exercer agência, tendo, por consequência, sua história violentamente controlada e sem possibilidade de contestação (SPIVAK, 2010; SELIS, 2019).

Para Spivak, o silêncio não deve ser entendido como uma falta de capacidade do subalterno de expressar-se, sendo o silenciamento um conceito mais abstrato do que a mera literalidade da palavra. Na visão de Spivak, o silêncio deve ser compreendido a partir do “ato de silenciamento”, que envolve o poder de um ente sendo utilizado para impedir outros de exercerem agência (SPIVAK, 2010; SELIS, 2019, p. 66).

*In Spivak's approach [...] silence is less a linguistic limitation and more an act of silencing, which involves one's power to prevent others from speaking. Thus, one way to read this, in Spivak terms, would be to assume that speech is embedded in power relations, so that aphony can be frequently associated with a condition of denied/alienated agency* (SELIS, 2019, pp. 65 e 66, grifo nosso).

Essa situação é o que se convencionou chamar de “silenciamento”, uma situação de violento apagamento de existência. O objeto deste trabalho é, essencialmente, um silenciamento institucionalizado; é sobre a ausência de interesse político em endereçar os problemas da camada subalterna da sociedade. Neste trabalho, o silenciamento corresponde à insuficiência das políticas públicas de países europeus no que concerne às necessidades de mulheres refugiadas.

O silenciamento não é necessariamente apenas um vácuo, uma ausência completa. Ele pode se materializar em um provimento parcial de políticas públicas de acolhimento e demais assistências que não abarcam totalmente as necessidades das mulheres refugiadas. Desse modo, as deficiências nas políticas de acolhimento às mulheres refugiadas pelos países europeus consistem no silenciamento institucional a que nos referimos. É uma maneira de silenciar de forma institucionalizada, com a produção de normas e regras que legitimam a invisibilização e a perpetuação de violências.

O conceito de silenciamento remete menos sobre fala e escuta literais, e mais sobre uma capacidade de reconhecimento e de exercício de poder (SELIS, 2019). Tendo isso em vista, o foco deste trabalho se concentra no silenciamento das instituições jurídicas e políticas em relação às mulheres refugiadas. Olhar para os silenciamentos nas instituições perpassa por compreender quais gramáticas acessam as instituições, ou seja, avaliar as capacidades dessas instituições de representarem as pessoas que não são representadas e que não têm seus posicionamentos considerados nas tomadas de decisão.

Uma premissa que baseia este trabalho é o entendimento de que as pessoas refugiadas não têm uma experiência homogênea. Esses corpos são generificados, racializados e nacionalizados, o que confere heterogeneidade às vivências. Entretanto, o Direito comumente homogeneiza experiências ao colocar os mesmos direitos e deveres a todos em nome da isonomia. Assim, surgem lacunas de demandas invisibilizadas por normas e políticas supostamente “*gender-neutral*” (com neutralidade de gênero). Por isso, é importante diagnosticar essas lacunas, essas ausências, que têm impactos no cotidiano das mulheres e meninas refugiadas.

De maneira prática, podemos exemplificar essa dinâmica da seguinte forma: normas, práticas e diretrizes de acolhimento de refugiados existem, mas aparentemente não suprem todas as necessidades de seu público-alvo e são ineficazmente aplicadas pelos Estados-membros; assim, essas normas, práticas e diretrizes não demonstram ser capazes de realmente solucionar os problemas enfrentados por essa população, especialmente quando se analisa o caso pela perspectiva de gênero.

Spivak entende que o subalterno está na posição da diferença, sendo a diferença a ausência de identidade. Isso quer dizer que ele se encontra em uma posição em que não existe chancela das instituições hegemônicas para que o subalterno se represente enquanto “diferente”. Se a “agência pressupõe coletividade” (SPIVAK, 2012, p. 436-437), para tentar ser ouvido o subalterno precisa “colocar de lado suas diferenças, a fim de iniciar um processo de ‘auto-sinédoque’<sup>14</sup>, bloqueando terreno para a construção de consciência coletiva. No limite, isso é o que explica a agência impossível do subalterno” (SELIS, 2019, p. 79).

Em outras palavras, embora seja comum que a literatura e os estudiosos se refiram ao subalterno como “grupo subalterno” ou “classe subalterna”, na prática os indivíduos subalternizados não “falam” enquanto grupo, não logram chancela das instituições atuando coletivamente. Isso ocorre em decorrência do fato de que não há instituições hegemônicas que reconheçam e validem suas demandas e seus interesses (SPIVAK, 2012; SELIS, 2019).

A escolha de Spivak pela abordagem étnica, generificada e globalizada foi de grande importância para os Estudos Subalternos. Em meio ao processo de globalização dos anos 1990 e 2000, a autora constatou que as concepções tradicionais dos Estudos Subalternos estavam desatualizadas (SELIS, 2019). Além dessas inovações conceituais, Spivak desenvolveu sua contribuição aos Estudos Subalternos com um especial interesse em debater a questão da mulher

---

<sup>14</sup> Significado de sinédoque segundo o dicionário Michaelis: Figura de linguagem, considerada uma espécie de metonímia, que se baseia na relação quantitativa entre o significado usual da palavra e seu conteúdo criado na mente, mais abrangente e extenso.

subalterna, com foco na questão das desigualdades de gênero. A autora critica os estudos pós-coloniais e a posicionalidade dos intelectuais pós-coloniais enquanto sujeitos investigadores não-neutros, ao evidenciar o emudecimento histórico do sujeito da mulher subalterna, afirmando que “no contexto do itinerário obliterado do sujeito subalterno, o caminho da diferença sexual é duplamente obliterado” (SPIVAK, 1988, p. 82).

Essa autora alinha o feminismo à sua crítica ao positivismo e suposto universalismo das análises oriundas do Norte Global. Segundo ela, as análises feitas pelos positivistas ocidentais — com suposta neutralidade do observador e universalismo científico — consistem em violências epistêmicas que fazem a “mulher subalterna tão muda como sempre esteve” (SPIVAK, 1988, p. 90).

Para essa autora, no contexto da produção colonial, a mulher subalterna foi e é ainda mais marginalizada do que o homem subalterno, já que as estruturas de exploração socioeconômicas são pautadas nas relações sociais patriarcais. Novamente, Spivak (1988, p. 84) evidencia a impossibilidade de o subalterno ser um ente homogêneo ao afirmar que “a mulher se encontra duplamente na obscuridade”.

O papel da mulher intelectual pós-colonial, segundo a autora indiana, é o de observar as incoerências das narrativas consolidadas e questionar o que significam esses desencontros. É necessário “medir os silêncios” para consolidar nossos processos de desconstrução e reconstrução de narrativas. Arremata Spivak: “[s]e, no contexto da produção colonial, o sujeito subalterno não tem história e não pode falar, **o sujeito subalterno feminino está ainda mais profundamente na obscuridade**” (SPIVAK, 1988, p. 82-83, grifo nosso).

### **1.2.2 Pode a refugiada falar?**

O artigo de Spivak foi originalmente escrito em 1988. No ano de 2012, durante um curso ministrado pela própria na *London Critical Theory Summer School*, foi feita uma pergunta cuja resposta corrobora a tese do presente trabalho. “Quem, hoje, seria o ‘subalterno’? Quem a senhora reconheceria como o ‘subalterno’ por excelência no mundo contemporâneo?”, perguntou-se. “*O ‘migrante’; ou, a ‘migrante irregular’*”, respondeu Spivak (YAMATO, 2021, p. 157, grifo nosso).

O entendimento de ser o migrante irregular o grupo subalterno possibilita considerações profícias. Analisando inicialmente de um ponto de vista literal, muitas vezes o migrante não domina a língua do país de destino. Assim, a fala, como a expressão por excelência de seus pensamentos e desejos, torna-se limitada ou inexistente. Entretanto, são as situações de

silenciamentos de natureza institucional (política e jurídica) as de primordial interesse deste trabalho, e essas aludem à noção spivakiana de “ato de silenciamento”.

Quando se consideram aspectos de cidadania, as consequências são ainda mais associadas ao conceito de silenciamento de Spivak. Na ausência de regularização migratória, esse indivíduo se encontra sem a proteção de seu Estado natal — o qual muitas vezes é o próprio tirano do qual se foge — e tampouco desfruta da proteção do Estado de destino — onde sua ausência de cidadania converte-se em ausência de humanidade (MOULIN, 2011).

Relembrando o conceito inicial, o grupo subalterno consiste no grupo excluído do poder, nas camadas mais baixas da sociedade, excluídas de “mercados, representação política e legal, e da possibilidade de pertencer plenamente às camadas sociais dominantes” (SPIVAK, 2005, p. XX). Ainda no início da década que foi marcada pelos maiores fluxos de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial, a própria Spivak considerou que migrantes — sobretudo não regularizados, os mais vulneráveis —, seriam o atual grupo alijado de suas possibilidades de representação própria, de acessar os espaços de disputa de poder e de interesses.

R. B. J. Walker (1993) preconizou que as relações internacionais (bem como a academia de Relações Internacionais) foram arbitrariamente divididas em “*inside/outside*”. Partindo do pressuposto de que a base da organização jurídico-política global é fundamentada na divisão do mundo em fronteiras entre Estados soberanos nacionais, Walker (2010) argumenta que a existência de “foras constitutivos” é premissa essencial à constituição do internacional moderno.

Se existem “foras constitutivos” no sistema internacional moderno, logo há “forasteiros constitutivos” habitando esse sistema. São os dualismos como dentro/fora, eu/outro, nós/eles, cidadão/estrangeiro as origens dos “forasteiros” do sistema internacional. O espaço-tempo ocupado pelos forasteiros constitutivos é oculto e silenciado; eles não pertencem às sociedades nacionais dominantes do sistema internacional, e estão sem a proteção de seu próprio Estado por se encontrarem fora dele. No caso das mulheres, ainda se soma a opressão machista e patriarcal a essa situação. Por essa ótica, pode-se considerar, portanto, as migrantes subalternas com as forasteiras constitutivas do internacional (YAMATO, 2021).

Nessa situação, visualiza-se uma oposição binária entre o cidadão e o imigrante. Em um mundo politicamente organizado em Estados nacionais, os direitos humanos foram concebidos primordialmente dentro do marco da tríade território-Estado-cidadão/povo (MOULIN, 2011). O Estado moderno foi construído com base na ideia de que, em um determinado território, os cidadãos estão sujeitos à administração governamental daquele Estado, mas também são

sujeitos que gozam de direitos. A cidadania, portanto, é concebida como “a prática e o gozo de direitos e benefícios” dentro dos Estados (BENHABIB, 2005, p. 673).

Destarte, é lógico considerar o imigrante, sobretudo aquele em situação irregular, como o subalterno da atualidade. Com a humanidade sendo condicionada ao gozo de plena cidadania, torna-se impraticável garantir os direitos humanos dos “humanos sem direitos” (MOULIN, 2011, p. 146). Como sintetiza Benhabib (2005, p. 674), “[t]here is not only a tension, but often an outright contradiction between human rights declarations and states' sovereign claims to control their borders and to monitor the quality and quantity of admittees”.

É fundamental salientar que a escolha de palavras de Spivak não foi aleatória na ocasião de sua resposta acerca da identidade do subalterno atual: “a migrante irregular” (SPIVAK apud YAMATO, 2021, p. 157). A obra original da autora já trazia a mulher subalterna como “ainda mais profundamente na obscuridade” em relação ao sujeito subalterno masculino (SPIVAK, 1988, p. 82-83). Portanto, se hoje o subalterno é o migrante, a mulher migrante está ainda mais tolhida no exercício de sua agência.

No contexto da migração e do refúgio, as circunstâncias de privação de exercício da agência se materializam em diversas situações, uma vez que “*The condition of undocumented aliens, as well as of refugees and asylum seekers, however, remains in that murky domain between legality and illegality*” (BENHABIB, 2005, p. 675). A título de exemplo, poder-se-ia citar: não ser autorizado a dar entrada em um hospital quando necessita de atendimento médico; sofrer xenofobia; ter medo de ir à polícia denunciar crimes dos quais foi vítima; estar sujeita(o) à escravidão sexual ou laboral por contrabandistas e traficantes de pessoas; não ter a oportunidade/possibilidade de denunciar violências com base em gênero sofridas enquanto migrantes em situação vulnerável. Este trabalho se centra nas situações de silenciamento institucional na provisão de políticas públicas de acolhimento a refugiados(as), as quais deveriam solucionar, entre outras, as violações de direitos citadas.

A agenda de pesquisa das abordagens feministas de Relações Internacionais avançou desde fins do século XX na temática da segurança humana das mulheres em meio a conflitos armados; todavia as pesquisas nas Relações Internacionais sobre mulheres refugiadas ainda são raras e recentes. Assim como é preciso identificar a experiência e o olhar femininos no ambiente de guerra, é imperativo identificá-los na situação do refúgio, que é muitas vezes consequente aos conflitos armados.

Os estudos feministas devem escolher uma temática que tenha potencial de transformar a realidade das mulheres nesta determinada situação de opressão: “utilizar experiências de mulheres para desenvolver pesquisas que sejam úteis às mulheres [...] para modificar quaisquer

situações de opressão que elas possam enfrentar” (TICKNER, 2005, p.7). O estudo do refúgio pela lente do gênero tem um enorme potencial transformador ao evidenciar a desigualdade e as violências do dia a dia de dezenas de milhões de mulheres no mundo, uma vez que as situações investigadas no presente trabalho são passíveis de serem generalizadas para toda a população refugiada do sexo feminino na atualidade.

## CAPÍTULO 2. PANORAMA DO REGIME GLOBAL E DO REGIME REGIONAL EUROPEU DE REFÚGIO

A fim de compreender os atuais desafios do acolhimento a refugiados, é necessário contextualizar as normas e regras que estabelecem a proteção aos refugiados internacionalmente. Assim, neste capítulo será elucidada brevemente a história do regime global de refúgio e suas configurações atuais e, após, será explanado o regime de refúgio específico dos países que pertencem à União Europeia.

O regime global fornece o embasamento para os demais regimes de refúgio regionais, tanto na formação de princípios e boas práticas como pelo caráter jurídico vinculante das normas de refúgio, sendo, portanto, obrigatorias para os Estados signatários. Algumas normas do regime de refúgio, como a proibição do repatriamento de refugiados ao país no qual sofrem perigo de perseguição, são consideradas “*jus cogens*”, ou normas peremptórias de Direito Internacional, sendo obrigatorias para todos os Estados, independentemente da ratificação dos tratados. Por essa razão, é importante retomar a construção do regime global de refúgio para, então, expor sobre o regime regional europeu.

### 2.1 Regime global de refúgio

No imediato pós-Guerra Fria, vigorava na comunidade internacional a perspectiva de que a cooperação multilateral superaria o conflito. Esse processo de sinergia de valores e instituições entre as entidades da sociedade internacional<sup>15</sup> tornaria as fronteiras nacionais obsoletas. O *ethos* da época consistia na crença de que temas de segurança interestatal já não mais precisavam ocupar os esforços prioritários da agenda internacional<sup>16</sup>. Essa perspectiva abriu caminho para se pensar que a mobilidade humana acompanharia a ampliação da mobilidade de capitais, bens e serviços — cada vez mais fluida e quase sem barreiras.

De fato, os fluxos migratórios nunca foram tão volumosos, mas isso não significa que sejam mais seguros. Há mais pessoas vivendo em países diferentes daqueles em que nasceram do que em qualquer outro momento da história. Entretanto, é fato que a migração por motivo de refúgio — portanto forçada, sem o elemento da vontade — representa uma grande parcela

---

<sup>15</sup> Para Bull (2002, p.19), “existe uma [...] ‘sociedade internacional’ quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, [considerando-se ligados] por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns”.

<sup>16</sup> Uma sinalização de que agenda internacional ampliara seu escopo para priorizar outros temas, como de segurança humana, durante a década de 1990 foi sua denominação de “a década das conferências” sobre temas Direitos Humanos (LINDGREN-ALVES, 2018).

desses fluxos. Há 82,4 milhões de pessoas deslocadas à força no mundo, sendo 26,4 milhões delas consideradas refugiadas e 48 milhões consideradas deslocadas internas às suas fronteiras nacionais<sup>17</sup> (ACNUR, 2021).

O refugiado é uma categoria específica de migrante que saiu de seu país de nacionalidade em virtude de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas<sup>18</sup>, não mais podendo se valer da proteção desse Estado. Por se tratar de uma categoria especialmente vulnerável entre os migrantes transnacionais, convencionou-se e positivou-se no Direito Internacional a ideia de que o refugiado deve ser titular de diversos direitos<sup>19</sup> e proteção adicional.

O refúgio é uma temática tão antiga quanto a própria vida em sociedade. É possível encontrar registros de normas, em especial costumeiras, sobre proteção de pessoas em situação de perseguição desde a idade Antiga em Roma, no Egito e na Grécia, por exemplo, em grande medida por conta de perseguições religiosas. Nesse momento histórico, o resguardo desses indivíduos vítimas de perseguição também era concedido em templos, como solos sagrados que não permitem a guerra (BARRETO, 2010).

O que mais interessa para as Relações Internacionais, entretanto, é quando essa salvaguarda e proteção passam de um espectro religioso para a égide do Estado-nação e do sistema internacional, neste caso sob a égide de um regime internacional. Um regime consiste em “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área temática”. Os regimes têm por função coordenar os comportamentos dos Estados-membros daquele regime a fim de atingir um resultado desejado, com regras mais duradouras do que meros acordos *ad hoc* (KRASNER, 1982, p. 185).

Como resposta aos movimentos de refúgio cada vez mais acentuados, a sociedade internacional formulou normas internacionais destinadas à proteção dos indivíduos nessa situação. O instituto do refúgio emergiu formalmente nos anos 1920, sob o arcabouço normativo da Liga das Nações. A preocupação empírica daquele momento era direcionada aos imigrantes da União Soviética, devido aos grandes fluxos migratórios de opositores do regime

---

<sup>17</sup> Deslocados internos são pessoas que se deslocaram pelos mesmos motivos de um refugiado, porém sem sair do seu próprio país (ACNUR, 2021).

<sup>18</sup> Em convenções e declarações regionais na África e na América Latina, houve a expansão do status para aqueles que fogem de grave ou generalizada violação de direitos humanos.

<sup>19</sup> Esses direitos incluem a garantia do princípio do “*non-refoulement*” (obrigação dos Estados de não retornarem o refugiado para seu país de origem), o acesso às cortes de justiça, a facilitação à naturalização, à educação, à residência, ao trabalho e seguridade social do trabalho, entre outros (CONVENÇÃO relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951).

bolchevique por motivações políticas e econômicas. A Cruz Vermelha — organização humanitária que tutelava esses refugiados — não tinha recursos para assistir todas aquelas pessoas, de modo que solicitou auxílio à Liga. A Liga das Nações, então, criou o Alto Comissariado para os Refugiados Russos em 1921, iniciando a proteção internacional aos refugiados (JUBILUT, 2007).

O Alto Comissariado de 1921 tinha como funções definir a situação jurídica de refugiados, organizar repatriações e reassentamentos, e oferecer alguns serviços assistenciais e emergenciais. O alcance do Alto Comissariado de 1921, contudo, era limitado, tanto pela restrição da assistência apenas a refugiados de origem russa como em termos de oferecimento de serviços e de concessão de direitos em comparação com a normativa atual. Até a Segunda Guerra Mundial, a proteção foi expandida para armênios - devido à ocorrência de genocídio dessa população, bem como foi criado o Escritório Nansen para os Refugiados sob a direção da Liga das Nações. No âmbito desse Escritório, foi elaborada a Convenção de 1933, a qual colocou em vigência as primeiras normas do Direito Internacional dos Refugiados<sup>20</sup>, como o direito ao “*non-refoulement*” — ou seja, o direito a não devolução (ou não repatriamento) de refugiados ao país de nacionalidade (JUBILUT, 2007).

A proteção efetiva a refugiados, entretanto, se mostrou ainda limitada e ineficaz frente ao desafio que a Segunda Guerra Mundial apresentaria poucos anos depois. Enquanto a Primeira Guerra gerou um contingente de 4 milhões de refugiados, a Segunda Guerra totalizou mais de 40 milhões. A consolidação da proteção aos refugiados no Direito Internacional se deu após a ocorrência do maior fluxo de refugiados até então, causado pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial e do Holocausto (ANDRADE, 2006).

É então que, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), são criados os pilares institucional e jurídico do regime internacional de proteção aos refugiados. O pilar institucional consiste no Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em 1950 - cuja função é providenciar a proteção aos refugiados; por sua vez, o pilar jurídico consiste na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados em 1951, também realizada no âmbito da ONU. Com isso, estabelecem-se direitos específicos a esse tipo de migrante e decide-se que a proteção das pessoas em situação de refúgio passa a ser uma obrigação internacional dos Estados (BARRETO, 2010). A normativa internacional consolidou as diferenças conceituais

---

<sup>20</sup> Os Direitos Humanos *lato sensu* podem ser divididos em três vertentes principais: o Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário (voltado para temáticas de tempos de guerra), e o Direito Internacional dos Refugiados.

entre o migrante e o refugiado, finalmente definindo essa última categoria de migrantes com critérios distintivos. O Artigo 1º da Convenção de 1951 define como refugiado uma pessoa que:

[...] em consequência dos acontecimentos ocorridos **antes de 1º de janeiro de 1951** e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou (...) não quer valer-se da proteção desse país (CONVENÇÃO, 1951, s.p.).

Além da *restrição temporal* (eventos ocorridos antes de 1951), a Convenção de 1951 colocava também uma opção de *restrição geográfica* para a concessão do *status* de refúgio: Estados signatários poderiam escolher em reconhecer como refugiados apenas pessoas de refugiadas devido aos acontecimentos ocorridos na Europa (Art. 1º, Seção B.1 ‘a’, CONVENÇÃO, 1951, s.p.). Com o tempo, tomadores de decisão de Estados e Organizações Internacionais (OIs) perceberam que as restrições geográficas e temporais não faziam mais sentido em um mundo onde novos conflitos ocorriam em outras regiões gerando contingentes populacionais de deslocados forçados. Por isso, foi proposto o Protocolo de 1967, o qual retira a restrição temporal da Convenção de 1951 (PROTOCOLO, 1967), ao mesmo tempo que continuou-se a reforçar que os Estados não adotassem a restrição geográfica opcional na Convenção de 1951. Com o Protocolo, o estatuto do refúgio poderia ser aplicado a casos futuros e a pessoas de quaisquer nacionalidades.

Assim, após a criação do ACNUR, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, o regime global de refúgio estava estabelecido, mas não deixou de atualizar-se com novas mudanças dentro do regime (KRASNER, 1982). Novos documentos como o *Global Compact on Refugees* aprovado em 2018 pela Assembleia Geral da ONU, atualizam o regime às novas necessidades dos refugiados e dos países que os recebem, embora seja um documento não vinculante aos Estados signatários (ACNUR, 2020b).

Regimes não são meramente epifenomenais, não surgem sem motivos e não são fins em si mesmos (KRASNER, 1982). O regime internacional de refúgio teve efeitos concretos nos comportamentos dos Estados e obteve grande adesão às suas regras, normas e princípios. Até 2015, 142 Estados haviam ratificado a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 (ACNUR, 2015), sendo um elevado quórum de ratificações. O ACNUR — a agência da ONU responsável pela proteção de refugiados sob o mandato desse regime — angariou prestígio internacional, tendo por duas vezes recebido o prêmio Nobel da Paz (sendo um deles em 1954, apenas quatro anos após a sua criação).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados também conta com uma estrutura consolidada, um orçamento de US\$ 8.6 bilhões composto em sua maior parte de doações voluntárias de países e em menor escala de doadores privados, além de um aporte de mais de 17.000 funcionários e atuação em 135 países com mais de 460 escritórios, tendo promovido assistência humanitária a mais de 50 milhões de deslocados forçados e atualmente atua para assistir quase 80 milhões de pessoas (ACNUR, 2020a).

A magnitude de efeitos concretos do regime de refúgio demonstra que ele tem grande importância e continua moldando os comportamentos dos Estados e demais atores internacionais na área temática do refúgio. Atualmente, em meio aos volumosos fluxos de refugiados advindos dos conflitos e das instabilidades no Norte da África, Oriente Médio e América do Sul na década de 2010, os representantes de Estados nacionais e Organizações Internacionais têm reforçado a importância do regime de refúgio e movido esforços para fortalecê-lo diante dos novos desafios.

Em 2019, reuniram-se na sede da ONU em Genebra para o primeiro *Global Refugee Forum* chefes de Estado, mais de 90 ministros de Estado, representantes de 55 organizações internacionais, representantes de mais de 130 empresas privadas e mais de 250 organizações da sociedade civil. O objetivo deste encontro foi demonstrar as boas práticas decorrentes do *Global Compact on Refugees* e pensar sobre as políticas realizadas para a proteção dos refugiados provenientes desses fluxos. Mesmo sendo um documento não vinculante, o *Global Compact* já difundiu boas práticas para responder aos desafios dos novos fluxos de refugiados (ACNUR, 2019).

É pertinente, por fim, pontuar as proteções asseguradas pelo regime global de refúgio sobre as necessidades específicas de mulheres e meninas refugiadas. Os dois mais importantes instrumentos jurídicos vinculantes do regime de refúgio de alcance global (a Convenção de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967) são silentes em relação à proteção especial para mulheres e meninas. Ambos os instrumentos normativos são concisos, com foco principal em conceituar os requisitos para que um indivíduo seja considerado “refugiado”, bem como no estabelecimento de normas gerais de proteção a esse grupo pelo Direito Internacional.

Segundo o próprio ACNUR (2002, p. 3), “*historically the refugee definition was interpreted through a framework of male experiences, which meant that many of the claims of women went unrecognized*”. Entretanto, com o passar dos anos, a temática da igualdade de gênero foi se consolidando nas organizações internacionais, e entendeu-se que “*it has, however, long been recognized that the rights of women have not been adequately addressed by the*

*general international human rights framework. As a result specific instruments have been adopted to provide further protection to women and girls”* (ACNUR, 2008, p. 338).

Considerando que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 foram criados no seio das Nações Unidas, a proteção às mulheres refugiadas tem sua fundamentação nos tratados da ONU sobre proteção das mulheres em geral, não sendo objeto de tratado específico sobre o tema. O principal instrumento normativo vinculante é a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW) em vigor desde 1981. Entretanto, apesar de não haver normas jurídicas internacionais vinculantes especificamente sobre as questões de gênero entre refugiados, tornou-se um princípio adotado por Estados e pela ONU a interpretação abrangente da Convenção de 1951 para abarcar a perseguição por fatores de gênero como motivação plausível para solicitação de refúgio.

*It is by now a well established principle in many countries of asylum that the refugee definition contained in the 1951 Convention should be interpreted as encompassing gender-related forms of persecution [and] this approach has been endorsed by UNHCR’s ExCom and the UN General Assembly* (ACNUR, 2008, p. 338).

Na ausência de novos tratados com efeito vinculante no regime global de refúgio, o incentivo à proteção especial para grupos em situação de múltipla vulnerabilidade na população refugiada de forma específica tem sido realizado principalmente por organizações internacionais e organizações não governamentais. O ACNUR é a principal instituição responsável pela criação e difusão de princípios e de boas práticas de assistência a refugiados com necessidade de proteção especial (como mulheres, crianças, pessoas com deficiência, etc.), por se tratar da agência especializada da ONU no tema.

O Alto Comissariado produz publicações, manuais e guias que detalham as práticas formuladas pelos especialistas do órgão para proteção de mulheres e meninas refugiadas. Essa conduta da instituição tem a finalidade de providenciar às autoridades competentes um arcabouço confiável para embasar a confecção de políticas públicas para a população refugiada; entretanto, não são normas e condutas obrigatórias aos Estados, consistindo apenas em recomendações.

Exemplos de publicações da agência da ONU para refugiados que se concentram na proteção às mulheres são “*UNHCR’s Guidelines on the Protection of Refugee Women*” de 1991, “*UNHCR Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines for Prevention and Response*” (2003), “*UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls*” de 2008 e “*UNHCR Policy on age, gender and diversity*”

de 2018. Essas publicações, assim como diversos conteúdos produzidos pelo Alto Comissariado, contêm esclarecimentos acerca dos desafios particulares às refugiadas do sexo feminino, elucidações sobre o arcabouço normativo que as protege, e sugestões de práticas para operacionalizar a proteção efetiva.

Uma das maneiras de externalizar suas recomendações do ACNUR é realizar a confecção de manuais como o “*UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls*” (2008). O manual apresenta justificativas os motivos pelos quais a proteção de mulheres e meninas refugiadas deve ser diferenciada, jogando luz às necessidades específicas dos corpos femininos, entendendo que “*these changes [in the dynamics of forced displacement] have affected everyone fleeing violence and persecution, but they have affected women and girls in different ways from men and boys and have raised additional protection concerns*” (ACNUR, 2008, p. 6, grifo nosso).

O ACNUR tem um papel fundamental de influenciar a formação de princípios, normas e regras no regime de refúgio global e nos regimes regionais. Dessa forma, quando o Alto Comissariado publica que reconhece a violência sexual e de gênero como a principal necessidade de proteção para mulheres e meninas refugiadas, a agência alerta aos *policy-makers* sobre a importância de se desenvolver políticas públicas de proteção nesse sentido, a fim de evitar as várias consequências negativas que esse tipo de violência acarreta.

*Sexual and gender-based violence (SGBV) remains the most widespread and serious protection problem facing women and girls of concern. As highlighted throughout this Handbook, when women and girls are unable to enjoy other rights, the risk of exposure to SGBV increases [...] The consequences of SGBV are devastating and can lead to a whole range of further rights violations. Women and girls exposed to SGBV face possible death, including from HIV/AIDS, or acute and chronic physical injury, reproductive health problems, emotional and psychological trauma, stigmatization, rejection, isolation, increased gender inequality, and further exposure to other forms of SGBV (ACNUR, 2008, pp. 200 e 202).*

O Alto Comissariado também não deixa de pontuar que as violências com base em gênero contra refugiadas são perpetradas por diversos agentes, incluindo aqueles que deveriam protegê-las, como trabalhadores humanitários e *peacekeepers*. A própria agência da ONU para refugiados reconhece esse problema e alerta para sua prevenção, de modo que demonstra não realizar uma ocultação desse fato e aparenta buscar evitar novas ocorrências dessas violências (ACNUR, 2008).

*Perpetrators of SGBV: Perpetrators regularly go unpunished, especially in situations of armed conflict. Sometimes, they are the very people upon whom the person concerned depends to assist and protect them. They may include not only the*

*guardians or foster parents of unaccompanied and separated children, but also humanitarian workers and peacekeepers. The sexual exploitation scandals of the early 2000s involving humanitarian workers in refugee camps in West Africa and Nepal raised awareness of this problem. As a result, the Secretary-General issued a Bulletin on special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse* (ACNUR, 2008, p. 201).

O ACNUR propõe recomendações de medidas práticas para implementação da proteção baseadas nas necessidades e demandas mapeadas pelo Alto Comissariado e organizações parceiras. Os guias produzidos pelo ACNUR são construídos pensando em facilitar a gestão do acolhimento a refugiados, de modo que é bastante completo e minucioso no detalhamento dos desafios enfrentados, no papel que cada instituição tem na execução da proteção aos refugiados, bem como na descrição de boas práticas recomendadas. Além disso, traz exemplos reais de locais em que as práticas sugeridas foram aplicadas, acompanhados de análises sobre os desafios e resultados da execução dessas medidas, conforme pode ser atestado nos anexos desta dissertação (ACNUR, 2008).

Essas medidas compreendem aspectos relativos ao acesso à informação (p. ex.: divulgar amplamente que há garantia de confidencialidade às mulheres e meninas que decidem denunciar violências sofridas), à segurança contra violências com base em gênero (p. ex.: incentivar o trabalho coordenado entre governo, agências internacionais, ONGs locais para que as medidas para erradicar práticas de violência de gênero sejam efetivas), à saúde (p. ex.: fornecer itens de higiene para pessoas que menstruam, existência de banheiros femininos separados, e providenciar coquetel profilático após exposição à AIDS a pessoas violentadas sexualmente), ao acesso à justiça (p. ex.: o incentivo à participação das mulheres refugiadas nos processos de produção das normas reguladoras dos campos de refugiados), à educação (p. ex.: promover treinamento profissional a mulheres com existência de creches para que as mães possam realizar os cursos), à moradia e à segurança alimentar (p. ex.: incentivar produção de normas que favoreçam o emprego de mulheres refugiadas), salientando que a experiência do refúgio é diferente para indivíduos de ambos os sexos (ACNUR, 2008, pp. 181, 214, 247, 277, 285 e 300).

De maneira específica sobre o tema da violência com base em gênero, o guia explana as competências de cada instituição envolvida na proteção às mulheres e meninas refugiadas contra esse tipo de violência. Convém, pois, que as responsabilidades legais de cada instituição sejam explicitadas neste trabalho, a fim de melhor compreender o funcionamento das medidas de acolhimento, bem como suas deficiências. Percebe-se que as principais responsabilidades de ação prática são dos Estados nacionais, enquanto as responsabilidades das agências da ONU e

do ACNUR em específico têm limitações, já que majoritariamente possuem poderes recomendatórios e de construção de consenso (ACNUR, 2008).

**Responsibility [of] States:** *Governments are required to respect the right to life, the right to physical and mental integrity, and to freedom from torture, inhuman or degrading treatment or punishment, collective punishment, reprisals etc of everyone within their jurisdiction. This includes the responsibility to protect against, and provide remedies for, acts of violence against women and girls. Under international humanitarian and international criminal law, States have an obligation to search for and prosecute persons suspected of war crimes and crimes against humanity. This includes crimes in relation to rape and other forms of sexual violence. A number of Executive Committee Conclusions and the Agenda for Protection have also highlighted the need for States and UNHCR to take action to prevent and respond to SGBV.* [...] **Responsibility regarding traditional practices:** [...] The General Assembly has also affirmed: “**Governments should give priority to developing programmes and policies that foster norms and attitudes of zero tolerance for harmful and discriminatory attitudes**, including son preference, which can result in harmful and unethical practices such as prenatal sex selection, **discrimination and violence against the girl child and all forms of violence against women, including female genital cutting, rape, incest, trafficking, sexual violence and exploitation.** [...] **Responsibility:** UNHCR UNHCR’s responsibilities as regards SGBV and its approach to the prevention and response to such violence **are situated within the wider framework of gender equality mainstreaming and empowerment.** The development of “**integrated country-level strategies to address sexual violence, including domestic violence, against refugee women**” is also one of UNHCR’s Five Commitments to Refugee Women (ACNUR, 2008, pp. 207 e 208, grifo nosso).

Já o *Global Compact on Refugees* de 2018 conta com provisões específicas de proteção a mulheres e meninas refugiadas. Esse documento não vinculante, que tem por objetivo reunir boas práticas e soluções para divisão de responsabilidades em resposta à “crise” de refugiados da década de 2010 na Europa, conta com uma seção específica para as necessidades particulares de mulheres e meninas refugiadas. Essa seção explicita que as experiências de refúgio são diferentes para os corpos femininos, devido à exposição delas à violência com base em gênero. Entretanto, o *Global Compact* de 2018 apenas faz recomendações de medidas amplas e genéricas, não tão detalhadas como nos guias práticos, mas que reiteram as recomendações já realizadas pelo ACNUR em publicações anteriores (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

*States and relevant stakeholders will seek to adopt and implement policies and programmes to empower women and girls in refugee and host communities, and to promote full enjoyment of their human rights, as well as equality of access to services and opportunities - while also taking into account the particular needs and situation of men and boys. This will include contributions to promote the meaningful participation and leadership of women and girls, and to support the institutional capacity and participation of national and community-based women’s organizations, as well as all relevant government ministries. Resources and expertise to strengthen access to justice and the security and safety of women and girls, including to prevent and respond to all forms of violence, including sexual exploitation and abuse, sexual- and gender-based violence and harmful practices, are called for; as is support to facilitate access to age-, disability- and gender-responsive social and health care*

*services, including through recruitment and deployment of female health workers. Measures to strengthen the agency of women and girls, to promote women's economic empowerment and to support access by women and girls to education (including secondary and tertiary education) will be fostered.* (NAÇÕES UNIDAS, 2018, pp. 18 e 19).

Com essa breve descrição acerca do regime global de refúgio, é imprescindível para este trabalho aprofundar na explicação do regime de refúgio construído pela União Europeia. O regime europeu tem sua base normativa fundamentada nas normas vinculantes do regime global, assim como ocorre com os demais regimes de refúgio nacionais e regionais existentes. Entretanto, o regime europeu tem importantes especificidades por se tratar de uma organização regional com ampla liberdade de pessoas e capitais nacionais da UE.

Assim, foi necessário criar um regime que tivesse regras quanto à atribuição de responsabilidades e competências aos países-membros e à organização regional, por exemplo a respeito de qual país tem a competência para realizar os procedimentos de concessão do *status* de refúgio para um solicitante; de qual deve ser o padrão de acolhimento aos refugiados e qual ente tem a responsabilidade de garantir-lo; entre outros temas. A próxima seção expõe um panorama sobre o sistema europeu de refúgio, com foco nos pontos mais relevantes para o tema deste trabalho, em especial sobre as normas de acolhimento a refugiados.

## **2.2 Regime regional europeu de refúgio: o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)**

Desde a entrada em vigor do principal tratado que organiza o funcionamento da União Europeia atualmente, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ou Tratado de Lisboa (2007, em vigor desde 2009), a gestão das políticas da União Europeia e de seus Estados-membros é realizada a partir de um tripé de competências: exclusivas, partilhadas e de apoio. Em síntese, esse tratado designa as competências da UE em cada área temática de política pública, de modo que é fundamental para a compreensão do funcionamento da instituição.

Há temas em relação aos quais a UE detém competência exclusiva para legislar e adotar medidas vinculantes (obrigatórias) para os Estados-membros, sendo essas as políticas comunitárias da UE. Por sua vez, existem temas em que a UE detém competência partilhada com os Estados-membros, o que significa que tanto Estados individualmente como a UE podem legislar sobre determinados temas e estabelecer legislações vinculantes sobre esses; geralmente esse processo ocorre por meio da ação dos Estados regulamentando as áreas em que a UE não está atuando ou decidiu não atuar. Já as competências de apoio, como o nome já sugere, se referem às áreas em que a UE tem competência limitada a apenas apoiar, coordenar ou

completar os atos dos Estados (TRATADO sobre o Funcionamento da União Europeia, 2007).

A área temática denominada “Espaço de liberdade, segurança e justiça” foi designada como de competência partilhada, segundo o artigo 4º combinado com os artigos do Título V, Capítulo 2 do Tratado de Lisboa (2007). Desse modo, é de responsabilidade partilhada da instituição regional e dos Estados-membros a regulamentação e execução em matéria de refúgio. Entretanto, o Tratado de Lisboa prevê expressamente que algumas medidas devem ser tomadas pela instituição regional, quais sejam:

Artigo 4º, Item 2. As **competências partilhadas** entre a União e os Estados-Membros aplicam-se aos principais domínios a seguir enunciados:

(...)

j) **Espaço de liberdade, segurança e justiça;**

(...)

TÍTULO V - O ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA

CAPÍTULO 1- DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 67

**2. A União deve assegurar a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e deve desenvolver uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros.**

(...)

Título V

CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS RELATIVAS AOS CONTROLOS NAS FRONTEIRAS, AO ASILO E À IMIGRAÇÃO

Artigo 78

**1. A União deve desenvolver uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes.**

**2. Para efeitos do n.o 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua:**

a) Um **estatuto uniforme de asilo** para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União;

b) Um **estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional;**

c) Um **sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a proteção temporária das pessoas deslocadas;**

d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária;

e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de proteção subsidiária;

f) **Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária;**

g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária ou temporária.

3. No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse

ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu (TRATADO sobre o Funcionamento da União Europeia, 2007, s.p., grifo nosso).

É possível, assim, perceber que a União Europeia não está eximida de funções e deveres diante de uma competência partilhada, contudo grande parte da aplicação das normas regionais é de competência dos Estados-membros. Para este trabalho, os deveres mais importantes da instituição regional consistem naqueles descritos no item 2 do artigo 67 e itens 1 e 2.b), 2.c) e 2.f) do artigo 78. Esses institutos estabelecem que a instituição regional deve desenvolver uma política comum em matéria de refúgio, com um sistema comum que proteja os solicitantes de refúgio em caso de afluxo maciço, bem como normas relativas às condições de acolhimento dos solicitantes de refúgio.

O Tratado de Lisboa explicita medidas que devem ser tomadas pela instituição regional com a finalidade de coordenar e harmonizar a política de refúgio na União Europeia, em especial em um contexto após a aprovação do Tratado de Amsterdã de 1997. O tratado de 1997 foi uma mudança relevante em direção à transformação da migração e refúgio em tema de atuação supranacional (comunitária) da UE, pois colocou em pauta a harmonização das políticas de refúgio (FREEDMAN, 2015) e incluiu o Acordo de Schengen de 1985 como referência para a política migratória da instituição. Todos os países da UE (exceto a Irlanda e o Reino Unido, à época membro), Islândia, Noruega e Suíça aderiram ao Acordo de Schengen, sendo esse válido nos territórios dos Estados signatários.

O Acordo de Schengen permite a circulação interna de pessoas sem controle fronteiriço, além de estabelecer os procedimentos sobre qual Estado-membro teria a responsabilidade de examinar a solicitação de refúgio. Esse último aspecto foi modificado a partir do Convênio de Dublin de 1997 e, após, pelo Regulamento de Dublin III de 2013.

Em seu sítio oficial de assuntos e políticas para a temática da migração, a União Europeia se apresenta como um local seguro de proteção para pessoas em situação de refúgio, afirmando que seus Estados-membros comungam de valores e abordagens comuns para assegurar proteção de qualidade aos refugiados. Segundo a Comissão Europeia, os Estados-membros têm a responsabilidade compartilhada de receber solicitantes de refúgio conferindo tratamento digno, justo e similar em qualquer país de entrada, para que haja segurança jurídica na uniformidade das decisões e para que os procedimentos em toda a UE sejam “impermeáveis contra abusos” (COMISSÃO EUROPEIA, 2021).

Dois dos principais desafios a esse objetivo, segundo a própria instituição regional, é a grande variação do número de solicitantes de refúgio entrando na UE a cada ano, bem como a

desproporção do contingente de solicitantes entre os países-membros, situação que torna os principais países de destino mais sobrecarregados que outros. Visando à superação desses e outros desafios e à homogeneização do padrão de atendimento aos solicitantes de refúgio, em 1999 a UE criou o Sistema Europeu Comum de Asilo (*Common European Asylum System*, doravante SECA) (COMISSÃO EUROPEIA, 2021).

O SECA aspira estabelecer a cooperação regional e padrões de tratamento a refugiados em território da UE, a fim de homogeneizar os procedimentos e proporcionar segurança jurídica. O SECA é regulado por cinco instrumentos legais e uma agência: Diretiva sobre procedimentos de asilo, Diretiva sobre Condições de Acolhimento, Diretiva sobre qualificação, Regulamento de Dublin, Regulamento EURODAC e o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, agência que dá suporte à implementação do Sistema.

A nomenclatura de cada instrumento não é banal, uma vez que tem implicações em seu grau de obrigatoriedade e de discricionariedade para os países da UE. Dessa forma, um Regulamento consiste em um ato legislativo juridicamente vinculante, o qual deverá ser aplicado em sua integralidade por todos os países do bloco; já uma Diretiva consiste em um ato legislativo vinculante que tem por função estabelecer objetivos comuns para os membros da UE alcançarem, porém é de competência de cada país formular a legislação para cumprir esses objetivos internamente (COMISSÃO EUROPEIA, 2021b).

As Decisões são instrumentos obrigatórios apenas para destinatários específicos (por exemplo, um Estado em particular ou um ente de direito privado), e não é generalizada para todos os membros. As Recomendações são instrumentos não vinculantes, os quais têm por função esclarecer os posicionamentos da UE frente a algum tema e propor soluções/caminhos possíveis para a resolução do problema. Por fim, os Pareceres também são instrumentos não vinculantes, mas que são emitidos pelos órgãos centrais da União Europeia (Comissão Europeia, Conselho da UE e Parlamento). Os dois últimos instrumentos são considerados “soft-law”, já que não possuem a legitimidade para responsabilizar juridicamente o não cumprimento de suas disposições (COMISSÃO EUROPEIA, 2021b).

Esclarecida a hierarquia das normas no Direito europeu, é possível compreender os instrumentos legislativos que embasam o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). A Diretiva sobre Procedimentos de Asilo tem como objetivo estabelecer as condições dos procedimentos de decisão sobre concessão do *status* de asilo, para que estes sejam “justos, rápidos e de qualidade”. A Diretiva sobre Qualificação estabelece os critérios e padrões mínimos para que o Estado europeu de destino qualifique ou não um solicitante de refúgio como refugiado. Ambos os instrumentos mencionados têm por função orientar os Estados-membros

rumo à homogeneização dos processos de solicitação de refúgio no território da União Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2021, s.p.).

O Regulamento de Dublin estabelece os critérios para determinar qual Estado-membro é responsável pela análise da solicitação de refúgio, a fim de diminuir as situações em que um mesmo solicitante entra com pedido de refúgio em dois ou mais países da UE. Para determinar qual país será responsável por analisar um pedido de refúgio, o Regulamento de Dublin utiliza alguns critérios hierárquicos.

O critério do Regulamento de Dublin mais utilizado atualmente é o da “entrada irregular”, que consiste na atribuição de responsabilidade ao Estado-membro por onde o solicitante de refúgio irregularmente ingressou em território da União Europeia. Para determinar qual foi o primeiro país de entrada dos solicitantes de refúgio, em 2013 a UE aprovou o Regulamento EURODAC, o qual exige que cada Estado-membro cadastre em uma base de dados as impressões digitais de todos os solicitantes de refúgio/migrantes irregulares maiores de 14 anos entrantes no país (COMISSÃO EUROPEIA, 2021).

A fim de auxiliar os Estados-membros na implementação do Sistema SECA, foi criado o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO). Este escritório reúne especialistas da área de refúgio que proporcionam apoio técnico e operacional aos Estados-membros, além de promover a coordenação e o desenvolvimento de cooperação entre os países europeus em matéria de asilo (COMISSÃO EUROPEIA, 2021).

Por fim, a Diretiva sobre Condições de Acolhimento é o dispositivo legal que mais interessa à esta dissertação, uma vez que estabelece os padrões que devem ser adotados pelos países da UE nos procedimentos de acolhimento de solicitantes de refúgio, de modo a buscar a uniformização das condições de recepção em toda a instituição regional, com base na Carta Europeia de Direitos Fundamentais. Com a Diretiva sobre Condições de Acolhimento, é imposta aos países da UE a obrigação legal de providenciar abrigo, serviços de saúde, alimentação, educação e emprego (este em até nove meses), entre outros benefícios aos solicitantes de refúgio na União Europeia.

A Diretiva sobre Condições de Acolhimento também abarca a questão da recepção de refugiados em situação de vulnerabilidade, além de estabelecer regras sobre a detenção e abrigamento de refugiados (COMISSÃO EUROPEIA, 2021). Conforme a combinação dos artigos 2º e 21 da Diretiva, tem-se que a definição de “solicitante de refúgio com necessidades especiais de recepção” ou “pessoa vulnerável” engloba categorias importantes no debate de proteção às mulheres, já que inclui como pessoas que necessitam de proteções especiais mulheres grávidas, pessoas que sofreram tortura, estupro, ou outras formas de grave violência

física, psicológica e sexual:

*Article 2 [...] (k) ‘applicant with special reception needs’: means a vulnerable person, in accordance with Article 21, who is in need of special guarantees in order to benefit from the rights and comply with the obligations provided for in this Directive. [...] CHAPTER IV PROVISIONS FOR VULNERABLE PERSONS Article 21 General principle Member States shall take into account the specific situation of vulnerable persons such as minors, unaccompanied minors, disabled people, elderly people, pregnant women, single parents with minor children, victims of human trafficking, persons with serious illnesses, persons with mental disorders and persons who have been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence, such as victims of female genital mutilation, in the national law implementing this Directive* (DIRETIVA sobre Condições de Acolhimento, 2013, pp. 99 e 106, grifo nosso).

No que concerne às condições materiais de acolhimento a serem seguidas pelos Estados nas acomodações para refugiados, o artigo 18 determina que:

*Article 18 Modalities for material reception conditions [...] 3. Member States shall take into consideration gender and age-specific concerns and the situation of vulnerable persons in relation to applicants within the premises and accommodation centres referred to in paragraph 1(a) and (b). 4. Member States shall take appropriate measures to prevent assault and gender-based violence, including sexual assault and harassment, within the premises and accommodation centres referred to in paragraph 1(a) and (b)<sup>21</sup>. 5. Member States shall ensure, as far as possible, that dependent adult applicants with special reception needs are accommodated together with close adult relatives who are already present in the same Member State and who are responsible for them whether by law or by the practice of the Member State concerned* (DIRETIVA sobre Condições de Acolhimento, 2013, p. 105, grifo nosso).

A Diretiva sobre Condições de Acolhimento exige que a qualidade dos serviços envolvidos na recepção e acolhimento de refugiados esteja de acordo com a Carta de Direitos Fundamentais da UE. Porém é de competência dos Estados a implementação dessas exigências na elaboração de normas e práticas nacionais. É oferecido aos Estados suporte técnico por parte da UE na formulação e aplicação dessas normas, como o apoio do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) (COMISSÃO EUROPEIA, 2021).

Consoante a explicação prévia sobre as funções e limitações de cada dispositivo legal no Direito europeu, as Diretivas têm como função principal o estabelecimento de objetivos comuns para os Estados-membros alcançarem; contudo não detalham exaustivamente o rol de obrigações juridicamente vinculantes que os Estados devem cumprir para atingirem esse

<sup>21</sup> Article 18 Modalities for material reception conditions 1. Where housing is provided in kind, it should take one or a combination of the following forms: (a) premises used for the purpose of housing applicants during the examination of an application for international protection made at the border or in transit zones; (b) accommodation centres which guarantee an adequate standard of living (DIRETIVA sobre Condições de Acolhimento, 2013, p. 105.)

objetivo. Dessa forma, a Diretiva sobre Condições de Acolhimento (2013) estabelece que os Estados devem garantir que pessoas vítimas de tortura, estupro e outras violências graves recebam o “tratamento necessário” para os danos sofridos, frisando a importância de tratamentos médicos e psicológicos constarem nas políticas.

Entretanto, a Diretiva não explicita textualmente quais ações os Estados devem incorporar às políticas de acolhimento para garantir a implementação do “tratamento necessário”. Sem as obrigações discriminadas no principal documento vinculante sobre o assunto, é improvável que o tratamento às vítimas seja aplicado de forma satisfatória e padronizada em todos os países do bloco, deixando margem discricionária para que cada Estado decida como adequar-se a esse objetivo geral:

*Article 25 Victims of torture and violence 1. Member States shall ensure that persons who have been subjected to torture, rape or other serious acts of violence receive the necessary treatment for the damage caused by such acts, in particular access to appropriate medical and psychological treatment or care. 2. Those working with victims of torture, rape or other serious acts of violence shall have had and shall continue to receive appropriate training concerning their needs, and shall be bound by the confidentiality rules provided for in national law, in relation to any information they obtain in the course of their work* (DIRETIVA sobre Condições de Acolhimento, 2013, p. 108, grifo nosso).

Em síntese, Jane Freedman (2015) sumariza o argumento que o presente capítulo se propôs a demonstrar ao afirmar que:

*In examining the gender implications of European policies and directives on asylum and refugees there are some grounds for arguing that in fact the various EU directives have laid down a more positive framework for protection of women. However, even though these directives show some progress, it may be argued that they do not go far enough in recognising the particular situations of women asylum seekers and refugees, and the various forms of gender-based violence from which asylum seekers may need to be protected. Moreover, the patchy and irregular implementation of the directives in EU member states also limits their progressive potential.* (FREEDMAN, 2015, p. 139).

É fundamental ressaltar que o dispositivo legislativo regional que trata sobre as condições de acolhimento aos refugiados foi elaborado sob a forma de Diretiva. Conforme elucidado anteriormente sobre as nomenclaturas do Direito Europeu, as Diretivas apenas fixam objetivos gerais para os Estados-membros e estes, por sua vez, detêm a competência para formular as leis internas que irão executar as obrigações juridicamente vinculantes. Assim, o nível de discricionariedade que os Estados mantêm em matéria de acolhimento de refugiados é ainda muito elevado, de modo que os fluxos elevados de refugiados a partir de 2015 expuseram os gargalos em termos de políticas públicas de acolhimento a refugiados principalmente por

parte dos Estados mais afetados pelo alto contingente de solicitantes de asilo (COMISSÃO EUROPEIA, 2021c).

A Comissão Europeia teve o mesmo entendimento após o pico de solicitações de refúgio, conforme consta em sua comunicação intitulada “*A European Agenda on Migration*” de 2015, a qual pretendia auxiliar nos desafios imediatos e de curto prazo em meio ao despreparo inicial com que os Estados-membros estavam lidando com os fluxos migratórios abundantes (COMISSÃO EUROPEIA, 2015). O órgão concluiu que existe elevada discricionariedade em matéria de acolhimento a refugiados, e que era necessária “maior consistência em termos de condições de acolhimento na União Europeia e é necessário que [a União] esteja melhor preparada para lidar com grandes fluxos migratórios” (COMISSÃO EUROPEIA, 2021c, s.p.).

Ademais, a Comissão declarou publicamente nesse documento que uma das principais fraquezas das políticas de refúgio à época consistia na falta de confiança mútua e descompassos entre os Estados da UE em matéria de refúgio:

*The EU needs a clear system for reception of asylum-seekers inside the EU. In 2014, a record 600,000 people applied for asylum in the EU. All asylum applications must be processed and protection granted to those who qualify. One of the weaknesses exposed in the current policy has been the lack of mutual trust between Member States, notably as a result of the continued fragmentation of the asylum system. This has a direct impact on asylum seekers who seek to "asylum shop", but also on EU public opinion: it encourages a sense that the current system is fundamentally unfair. But the EU has common rules which should already provide the basis for mutual confidence, and a further development of these rules will allow for a fresh start* (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 12, grifo nosso).

Em 2016, a Comissão Europeia apresentou proposta de reforma da Diretiva sobre Condições de Acolhimento no nível operacional. O Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), por sua vez, formulou um guia prático para os *policy-makers* e para autoridades/operadores ligados à recepção para dar apoio a reformas e servir de guia para a prática e monitoramento contínuo do acolhimento nos Estados-membros. Esse guia foi formulado sob a liderança do Gabinete, contando com a participação de um amplo grupo de trabalho composto por especialistas de Estados-membros da UE e representantes de instituições importantes na área do acolhimento a refugiados, como a Agência para Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), além de consultas com organizações da sociedade civil (EASO, 2016).

Isso demonstra a preocupação da UE em acessar os problemas e as demandas de diversos pontos de vista e de forma mais completa, o que é positivo para a melhoria das políticas

de acolhimento. Entretanto, esses esforços não têm se mostrado suficientes, pois a responsabilidade de aplicar as normas de acolhimento é dos Estados-membros, e esses possuem ampla discricionariedade para aplicá-las por se tratar de uma Diretiva. Esse fato tem uma outra consequência importante, que é a heterogeneidade das condições de acolhimento em diferentes Estados-membros da UE.

As diferentes condições de acolhimento entre os países da UE deram origem ao grave problema evidenciado pelo recente fluxo de refugiados: os “*secondary movements*”, ou “*asylum-shopping*”, os quais a UE pretende solucionar com as reformas do sistema europeu de refúgio. As migrações secundárias consistem nas situações em que os refugiados que primeiro entraram em solo da UE por um determinado Estado-membro — e lá deveriam permanecer para realizar os procedimentos de solicitação de refúgio — migram para outro(s) Estado(s) da União para terem melhores condições de acolhimento ou melhores chances de aprovação do *status* de refúgio, entre outros motivos (COMISSÃO EUROPEIA, 2021).

A ocorrência frequente de “*secondary movements*” entre os refugiados na UE explicita falhas no sistema europeu de refúgio, especialmente no que tange ao objetivo inalcançado de homogeneização dos procedimentos, das decisões e dos padrões de acolhimento entre os países membros do bloco. Se um grande contingente de refugiados sente a necessidade de migrar para outro Estado-membro para ter melhores chances de concessão de refúgio com base nas mesmas causas de pedir ou para desfrutar de melhores condições de recepção e acolhimento, tem-se como consequência a falha do Regulamento de Dublin e a multiplicação de solicitações de refúgio feitas pelos mesmos indivíduos em dois ou mais Estados-membros (COMISSÃO EUROPEIA, 2021c).

Assim, ocorre a multiplicação de solicitações repetidas e a sobrecarga de alguns Estados que oferecem melhores condições de recepção. Como consequência, o sistema de refúgio da UE se sobrecarrega, não entrega condições de acolhimento dignas e homogêneas, e não consegue avaliar os pedidos em tempo razoável devido à sobrecarga do sistema de asilo como um todo (COMISSÃO EUROPEIA, 2021c).

A Comissão Europeia atribui a responsabilidade desses gargalos a dois fatores principais. São eles a atual legislação europeia sobre migração e refúgio, a qual supostamente não promove um justo compartilhamento de responsabilidades; e, principalmente, a implementação das normas de forma insatisfatória e incoerente pelos Estados-membros da UE. Conforme comunicou em 2020,

*Member States' asylum and return systems remain largely not harmonised, thus*

*creating inefficiencies and encouraging the movement of migrants across Europe to seek the best reception conditions and prospects for their stay. [...] Another structural weakness of the Common European Asylum System (CEAS) is the absence of a functioning system for the fair sharing of responsibility among Member States. The current Dublin system is not aimed at ensuring the fair sharing of responsibility, but rather at objectively allocating the responsibility to examine an application for international protection to a specific Member State.* (COMISSÃO EUROPEIA, 2020c, pp. 21 e 22, grifo nosso).

Pesquisadores e organizações não governamentais argumentam que existe uma harmonização entre as políticas de refúgio na UE. Entretanto, seria uma harmonização do “mínimo denominador comum de proteção” (FREEDMAN, 2015, p. 138), que tem o objetivo implícito de reduzir o contingente de aprovação de *status* de refúgio aceitos em países europeus. Exemplo disso pode ser encontrado no relatório da Oxfam International sobre políticas de refúgio na Europa:

*While they ought not to require member states to bring their domestic law down to this ‘minimum’ level, the instruments adopted give them the latitude to lower their standards. Member states may fear that if they fail to bring their standards down to the level of their neighbours, their share of asylum seekers will increase . . . this ‘domino effect’ could mean widespread ‘harmonising down’* (OXFAM INTERNATIONAL, 2005, p. 21).

Desde meados da década de 2010, todo o Sistema Europeu Comum de Asilo foi colocado em xeque com o início do grande fluxo de refugiados de conflitos no Norte da África e Oriente Médio para a Europa. O numeroso contingente de refugiados buscando asilo no continente gerou desafios que evidenciaram as falhas e as insuficiências das políticas públicas europeias para o refúgio. As condutas da União Europeia para solucionar os desafios dessa “crise de refugiados” foram orientadas para resolver dificuldades imediatas e foram pensadas para o curto prazo, como declarou a própria Comissão em sua comunicação de lançamento da “European Agenda on Migration” de 2015 (COMISSÃO EUROPEIA, 2015). O órgão ainda declarou que medidas emergenciais só foram necessárias pois as políticas europeias sobre o assunto fracassaram e ficaram aquém dos desafios apresentados na realidade:

*The response was immediate but insufficient. This cannot be a one-off response. Emergency measures have been necessary because the collective European policy on the matter has fallen short. While most Europeans have responded to the plight of the migrants, the reality is that across Europe, there are serious doubts about whether our migration policy is equal to the pressure of thousands of migrants, to the need to integrate migrants in our societies, or to the economic demands of a Europe in demographic decline.* (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 2, grifo nosso).

Em 2016, a Comissão Europeia emitiu propostas de reforma dos instrumentos

legislativos referentes ao refúgio, ainda não aprovadas e não vigentes, a fim de “construir da melhor forma um sistema de gestão e normalização da migração a longo prazo, plenamente assente nos valores europeus e no direito internacional” (COMISSÃO EUROPEIA, 2020, s.p.). A mais recente e abrangente das propostas é o Novo Pacto sobre Migração e Asilo de setembro de 2020, o qual consiste em um conjunto de propostas legislativas para a apreciação do Parlamento Europeu e do Conselho da UE.

No lançamento do Novo Pacto sobre Migração e Asilo, a Comissão Europeia (2020b, s.p.) declarou textualmente que “[o] sistema [de refúgio] atual não funciona mais. E nos últimos cinco anos a UE não foi capaz de consertá-lo. [...] A UE precisa se afastar de soluções *ad-hoc* e estabelecer um sistema previsível e confiável de migração.” O documento do Novo Pacto aborda os principais desafios observados pela UE ao longo dos cinco anos de fluxos de refugiados mais intensos no território, especialmente a falta de confiança e desarmonia entre os Estados-membros em questões de migração e refúgio.

A Comissão Europeia centra sua proposta de Pacto em dois pilares, sendo o primeiro pilar tornar os procedimentos mais rápidos e eficientes, e o segundo fomentar a solidariedade e uma distribuição justa das responsabilidades. O Novo Pacto tem, notadamente, a finalidade primordial de enfrentar o desafio político da dissonância entre os Estados na temática das migrações e do refúgio, como fica claro no discurso da Presidente da Comissão, Ursula von der Leyen:

*We are proposing today a European solution, to rebuild trust between Member States and to restore citizens' confidence in our capacity to manage migration as a Union. The EU has already proven in other areas that it can take extraordinary steps to reconcile diverging perspectives. We have created a complex internal market, a common currency and an unprecedented recovery plan to rebuild our economies. It is now time to rise to the challenge to manage migration jointly, with the right balance between solidarity and responsibility. (LEYEN apud COMISSÃO EUROPEIA, 2020b, s. p.)*

Tal proatividade e tentativa de retificação do atual regime de refúgio corrobora o argumento de autores como Kaunert e Léonard (2012), que afirmam que as instituições europeias (como a Comissão Europeia, o Parlamento e a Corte Europeia de Justiça) têm demonstrado ser mais abertas à causa dos refugiados do que os governos nacionais. Segundo esses autores, a atuação crescente dessas instituições nos processos de policy-making e a crescente judicialização de aspectos da política europeia de asilo têm contribuído para uma maior proteção dos refugiados. Todavia, esse argumento não é consensual entre atores envolvidos no acolhimento de refugiados.

Um exemplo de como o Novo Pacto pode prejudicar a proteção a refugiados é a criação

de uma fase de “pre-entry screening”, o qual essencialmente consiste em instaurar uma fase no procedimento de solicitação de asilo que não abarca todas as proteções a solicitantes de refúgio e facilita o retorno dos não-elegíveis ao refúgio. O argumento da Comissão Europeia para incluir tal fase consiste na suposta economia de tempo processual do refúgio (COMISSÃO EUROPEIA, 2022b). Contudo, a proposta afirma ser vedado aos solicitantes de refúgio nesta fase acessarem o território de um Estado-membro. Tal condição é inconsistente com o Direito Internacional dos Refugiados, uma vez que se uma pessoa está fisicamente em solo de um Estado solicitando proteção internacional, essa pessoa já está de fato e de direito dentro do território desse Estado e deve ser protegida por ele, e essa regra vale para Estados-membros da UE (REFUGEE RIGHTS EUROPE, 2021).

O Novo Pacto sobre Migração e Asilo de 2020 propõe a mudança da maior parte dos instrumentos normativos sobre refúgio de “Diretivas” para “Regulamentos”, de modo a diminuir a discricionariedade dos Estados-membros na execução das normas. Entretanto, não propõe a alteração para “Regulamento” da Diretiva europeia que legisla sobre as condições de acolhimento (Diretiva 2013/33/EU), submetendo em 2016 apenas mudanças pontuais no texto legal vigente de 2013 e, no Novo Pacto de 2020, não altera a proposta de reforma de 2016 desse instrumento.

A permanência da forma “Diretiva” da norma sobre condições de acolhimento faz com que a discricionariedade dos países continue elevada para decidir sobre a execução das normas inter-regionais acordadas. Caso a forma fosse alterada para um “Regulamento”, o ato legislativo juridicamente vinculante deveria ser aplicado em sua integralidade pelos Estados do bloco, sem margem para discricionariedades, enquanto uma Diretiva estabelece um objetivo comum para os membros da UE, sendo de competência de cada país formular as leis internas para alcançar esse objetivo (COMISSÃO EUROPEIA, 2021b).

O texto jurídico da Diretiva sobre Condições de Acolhimento (Diretiva 2013/33/EU) determina que os padrões de acolhimento a refugiados e solicitantes de refúgio devem ser suficientes para garantir um padrão de vida digno e condições de vida similares em todos os Estados-membros da UE conforme consta no item 11 da Diretiva: *“standards for the reception of applicants [that] suffice to ensure [applicants for international protection] a dignified standard of living and comparable living conditions in all Member States should be laid down”*. Entretanto, conforme reafirmou o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), foi concedida ampla discricionariedade para os Estados-membros decidirem no que consiste o padrão de vida digno e como implementá-lo:

*The Directive leaves a considerable degree of discretion to define what constitutes a dignified standard of living and how it should be achieved. At the same time, national reception systems differ greatly in setup and modalities for the provision of reception conditions. Consequently, standards for reception conditions continue to vary across EU Member States, causing differences in treatment of applicants for international protection* (EASO, 2016, p. 7, grifo nosso).

Portanto, a margem para atos discricionários nas condições de acolhimento a refugiados permanece até mesmo na proposta de reforma, mesmo que tal margem seja criticada por órgãos da UE que são fundamentais à construção das políticas sobre refúgio no espaço europeu. Dada a persistência da discricionariedade, percebe-se que os órgãos da União Europeia pretendem alcançar a formação de consenso entre os Estados-membros sobre as condições de acolhimento por meio de instrumentos de *soft-law*, por exemplo com a atuação do EASO na emissão de recomendações e na produção de guias que sugerem boas práticas para a aplicação das normas.

Quanto ao processo legislativo das normas regionais europeias, cabe realizar alguns esclarecimentos sobre tais procedimentos. É função da Comissão Europeia iniciar o processo legislativo propondo novas normas jurídicas e implementá-las, mas a aprovação ou rejeição das propostas cabe ao Parlamento Europeu e ao Conselho da UE. No processo ordinário, a Comissão submete uma proposta legislativa ao Parlamento inicialmente, e, por sua vez, o Parlamento e o Conselho compõem a estrutura bicameral de tomada de decisão. No tema do refúgio, a Comissão já submeteu as reformas de 2016 e o Novo Pacto de 2020 aos outros órgãos, e afirmou:

*It is now for the European Parliament and Council to examine and adopt the full set of legislation necessary to make a truly common EU asylum and migration policy a reality. Given the urgency of local situations in several Member States, the co-legislators are invited to reach a political agreement on the core principles of the Asylum and Migration Management Regulation and to adopt the Regulation on the EU Asylum Agency as well as the Regulation on Eurodac by the end of the year. The revised Reception Conditions Directive, Qualification Regulation and recast Return Directive should also be adopted quickly, building on the progress already made since 2016* (COMISSÃO EUROPEIA, 2020b, s.p., grifo nosso).

É importante salientar as funções dos três principais órgãos em termos de *policy* e *law-making* da União Europeia para compreender o andamento das negociações. A Comissão Europeia é composta por 27 Comissários, um de cada país da UE. O Presidente da Comissão é nomeado por maioria absoluta no Parlamento Europeu, e, após sua nomeação, esse seleciona os Comissários que comporão a equipe, os quais necessitam de aprovação por parte dos chefes de Estado dos membros da UE e do Parlamento Europeu. Os Comissários não representam os interesses de seus respectivos países, mas sim os interesses da UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2021d). Já o Conselho da UE tem função legislativa, sendo o órgão responsável por coordenar políticas e adotar legislações em conjunto com o Parlamento Europeu. O Conselho é composto

por ministros e secretários de Estado dos países-membros, de modo que representam seus respectivos Estados e governos (CONSELHO DA UE , 2021b).

O Parlamento Europeu, por sua vez, é composto por 705 parlamentares eleitos diretamente por cidadãos de Estados-membros da UE. Tem por função representar democraticamente os interesses da sociedade nos processos de tomada de decisão de *law-making* da organização regional. O Parlamento possui grupos políticos formados a partir de interesses comuns, independentemente das nacionalidades dos parlamentares, e atualmente existem grupos que contam com partidos políticos de extrema direita notadamente eurocéticos e anti-imigração, como é o caso dos grupos “*Identity and democracy*” e “*European Conservatives and Reformists*” (PARLAMENTO EUROPEU, 2021b).

Juntos, esses dois grupos contam com 134 cadeiras no Parlamento, sendo uma força considerável de quase 20% dos votos no principal órgão democrático da UE. Ambos defendem ideias eurocéticas e anti-imigração que se resumem em plataformas como a defesa de “*effectively controlled immigration and an end to abuse of asylum procedures*” e “*the sovereign integrity of the nation state, opposition to EU federalism and a renewed respect for true subsidiarity*” (EUROPEAN CONSERVATIVES AND REFORMISTS, 2022, s.p., grifo nosso).

Até o momento de conclusão da presente pesquisa, o Parlamento havia realizado as primeiras leituras das propostas. O Parlamento emitiu documentos com sugestões de alteração de vocabulário, emendas e vetos a dispositivos legais enviados para análise do Conselho. Segundo o Parlamento Europeu, os procedimentos estão em espera e o Conselho da UE é o órgão que está bloqueando a aprovação das reformas de 2016, dentre as quais está a reforma da Diretiva sobre Condições de Acolhimento (PARLAMENTO EUROPEU, 2021). O Conselho da UE tem como última declaração sobre o tema, em seu sítio oficial, uma publicação de um *press release* datado de novembro de 2017 favorável ao início das negociações com o Parlamento (CONSELHO DA UE, 2017); desde então, o tema foi objeto de discussões internas no Conselho, mas desde 2019 não há atualizações (EUR-LEX, 2022).

Em janeiro de 2019, as negociações sobre a Diretiva sobre Condições de Acolhimento entre o Parlamento e o Conselho atingiram níveis consideráveis de consenso, mas os procedimentos permanecem em espera por quase três anos e ainda não há aprovação (PARLAMENTO EUROPEU, 2021; CONSELHO DA UE, 2021). A Comissão urge para o encerramento dos processos legislativos já avançados, porém sem sucesso até o presente momento.

*On 14 June 2018, the EP and the Council reached a partial provisional agreement on the recast regulation. Under the deal, asylum-seekers will be allowed to work 6 months after requesting asylum, instead of current 9 months. Furthermore, they should get access to language courses from day one. Minors cannot be sent to prison, while detention of children will only be possible for family unity and protection purposes. As there was no final endorsement of the agreement in the Council, the Austrian presidency returned the file to the negotiations at the technical level. On 23 January 2019, Coreper [Permanent Representatives Committee, do Conselho da UE] confirmed support to the proposed amendments with a view to continuing negotiations with the European Parliament at technical level. In informal contacts with the Parliament, it became clear that the European Parliament stands by the provisional agreement reached in June 2018 and does not wish to reopen negotiations* (PARLAMENTO EUROPEU, 2021, p. 4).

Ao esclarecer a estrutura organizacional e normativa da União Europeia, percebe-se que a UE não é a organização responsável por realizar as medidas de acolhimento direto dos refugiados em seu território. Seu papel é ser a instituição que coordena uma política regional, enquanto é função dos Estados-membros realizarem as medidas de acolhimento material dos refugiados.

A UE é a instituição que coordena uma política regional de acolhimento a refugiados, por ser uma responsabilidade de competência partilhada segundo o Tratado de Lisboa, mas a execução das políticas públicas nessa área temática é de responsabilidade estatal. Assim, quando as normas das instituições deixam margens muito amplas de discricionariedade aos Estados, são geradas circunstâncias de inconsistência entre as políticas dos Estados-membros e ocorre paralisação em torno da questão central que é aprimorar os padrões de acolhimento.

As comunicações oficiais e posicionamentos de órgãos da União Europeia sobre a política de acolhimento demonstram atenção a algumas necessidades específicas das mulheres refugiadas. Em consonância com a reforma da Diretiva sobre Condições de Acolhimento proposta pela Comissão Europeia em 2016, no mesmo ano o EASO publicou em seu guia prático de condições de recepção sugestões de medidas para acolhimento mais adequado a mulheres refugiadas vítimas de violência sexual e violência baseada em gênero, bem como àquelas que estariam em risco de serem assim violentadas (EASO, 2016). Assim, percebe-se que a UE demonstra esforços em fomentar a aplicação prática das normas de acolhimento pelos Estados, inclusive detalhando boas práticas possíveis de serem replicadas.

O conceito de *gender-mainstreaming*, muito utilizado pela União Europeia, significa adicionar uma perspectiva de promoção de igualdade de gênero ao formular as normas da UE e ao executar as políticas públicas decorrentes delas (COMISSÃO EUROPEIA, 2004). As normas e posicionamentos sugeridos pelo EASO em seu guia prático de 2016 e pela Comissão Europeia em sua proposta de reforma à Diretiva sobre Condições de Acolhimento estão de acordo com o processo de *gender-mainstreaming* que a UE defende.

A Convenção de Istambul para Prevenção e Combate à Violência Contra as Mulheres e à Violência Doméstica (2011) também representa os esforços da União Europeia em promover a sensibilidade de gênero em seu arcabouço normativo. Essa Convenção, em seus artigos 60 e 61, inclui a obrigação dos Estados-partes de protegerem mulheres refugiadas contra violências com base em gênero.

*Article 60 – Gender-based asylum claims* 1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that gender-based violence against women may be recognised as a form of persecution within the meaning of Article 1, A (2), of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and as a form of serious harm giving rise to complementary/subsidiary protection [...] 3 Parties shall take the necessary legislative or other measures to develop gender-sensitive reception procedures and support services for asylum-seekers as well as gender guidelines and gender-sensitive asylum procedures, including refugee status determination and application for international protection. Article 61 – Non-refoulement 2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims of violence against women who are in need of protection, regardless of their status or residence, shall not be returned under any circumstances to any country where their life would be at risk or where they might be subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment (CONVENÇÃO de Istambul, 2011, p. 17)

Vistos os dispositivos legais que versam sobre a proteção das mulheres refugiadas na Diretiva sobre Acolhimento vigente, cabe colocar também se a proposta de reforma à Diretiva de Acolhimento contempla a proteção das mulheres refugiadas e suas necessidades específicas. De início, nos memorandos explicativos da proposta, é pontuado que a interpretação da norma deve utilizar uma abordagem que leve em consideração a dimensão de gênero, bem como as obrigações estabelecidas na Convenção de Istambul sobre prevenção e combate a violências contra mulheres. Os preâmbulos também esclarecem que as necessidades específicas de mulheres solicitantes de refúgio que sofreram violência com base em gênero devem ser consideradas, principalmente garantindo serviços de saúde e de assistência jurídica.

*Explanatory Memorandum: [...] The proposal [reform of the Reception Conditions Directive] also takes into account Member States obligations under the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention). [Footnote] In view of providing a suitable level of protection to women who have been subject to gender-based violence and in the light of the Commission's proposals for Council decisions for the signing and conclusion of the Istanbul Convention, a gender-sensitive approach should be adopted when interpreting and applying this Directive [...] Preambles: 32. [...] Due regard must also be given to applicants with special reception needs. [...] The specific needs of women applicants who have experienced gender-based harm should be taken into account, including via ensuring access, at different stages of the asylum procedure, to medical care, legal support, and to appropriate trauma counseling and psycho-social care (COMISSÃO EUROPEIA, 2016, pp. 9, 10, 25, 26).*

No que concerne às normas propostas, foram realizadas apenas poucas mudanças de vocabulário em relação à Diretiva de 2013 atualmente vigente, sem alterações substantivas em termos de aumento de proteção. Um dos vocábulos que a proposta altera é o uso da expressão “pessoas vulneráveis” no artigo 2º, o qual define quais são os solicitantes de refúgio que têm direito à condições especiais de acolhimento, por sua vez utilizando apenas a nomenclatura “solicitante” para se referir a elas no artigo 2º da proposta de 2016. No artigo 17, a nomenclatura também não é utilizada, sendo substituída por ‘*applicant with special reception needs*’.

*Article 2 [...] (13): ‘applicant with special reception needs’: means an applicant who is in need of special guarantees in order to benefit from the rights and comply with the obligations provided for in this Directive , such as [...] persons who have been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence, such as victims of female genital mutilation. [...]*

*Article 17 Modalities for material reception conditions: [...] 3. Member States shall take into consideration gender and age-specific concerns and the situation of applicants with special reception needs when providing material reception conditions. 4. Member States shall take appropriate measures to prevent assault and gender-based violence, including sexual assault and harassment when providing accommodation. 5. Member States shall ensure, as far as possible, that dependent adult applicants with special reception needs are accommodated together with close adult relatives who are already present in the same Member State and who are responsible for them whether by law or by the practice of the Member State concerned. (COMISSÃO EUROPEIA, 2016, pp. 34, 35, 52).*

O conteúdo das normas de recepção nos centros de acomodação do artigo 17 permanece o mesmo, com uma exceção importante. Na Diretiva de 2013, o texto legal em seu artigo 18 obrigava Estados-membros a levar em consideração a questão de gênero e realizar as medidas apropriadas para evitar violências com base em gênero “*within the premises and accommodation centres referred to in paragraph 1(a) and (b)*<sup>22</sup>”, o que leva ao entendimento que essas medidas deveriam ser exercidas em todos os locais de acomodação de refugiados que enquadrasssem nos critérios dos parágrafos 1 (a) e (b) do artigo 18 (DIRETIVA sobre Condições de Acolhimento, 2013, p. 105). Já o artigo 17 da proposta de reforma restringe essa interpretação ao colocar que os Estados-membros devem realizar medidas para evitar violências com base em gênero apenas quando estiverem proporcionando a acomodação (“*when providing accommodation*”).

Por outro lado, a proposta traz a adição do termo “*gender-based harm*” ao artigo 24, que versa sobre a proteção de pessoas vítimas de tortura e violência, enquanto seu artigo correspondente da Diretiva de 2013 (art. 25) não explicitava essa categoria. Contudo, esses

---

<sup>22</sup> Article 18 Modalities for material reception conditions 1. Where housing is provided in kind, it should take one or a combination of the following forms: (a) premises used for the purpose of housing applicants during the examination of an application for international protection made at the border or in transit zones; (b) accommodation centres which guarantee an adequate standard of living (DIRETIVA sobre Condições de Acolhimento, 2013, p. 105).

artigos mencionados e a proposta como um todo continuam não explicitando um rol de ações que devem ser executadas por todos os Estados-membros.

*Article 24 Victims of torture and violence: 1. Member States shall ensure that persons who have been subjected to gender-based harm, torture, rape or other serious acts of violence receive the necessary treatment for the damage caused by such acts, in particular access to appropriate medical and psychological treatment or care. 2. Those working with victims of torture, rape or other serious acts of violence shall have had and shall continue to receive appropriate training concerning their needs, and shall be bound by the confidentiality rules provided for in national law, in relation to any information they obtain in the course of their work. (COMISSÃO EUROPEIA, 2016, p. 61).*

O guia prático de 2016 do Gabinete EASO — “*EASO guidance on reception conditions: operational standards and indicators*” — faz o papel de orientar as autoridades competentes dos Estados-membros na aplicação das normas da Diretiva. O guia traz recomendações (portanto sem caráter vinculante) de como os agentes dos Estados podem aplicar as normas na prática do acolhimento a refugiados, e aborda medidas de segurança a serem implementadas nos abrigos para prevenir situações de risco à violência com base em gênero, medidas sanitárias e de saúde com foco nos corpos femininos, medidas sobre assistência legal e médica a pessoas que sofreram violência com base em gênero, entre outras.

**STANDARD 2:** *Ensure that the principle of family unity is respected. [...] Indicator 2.2: Families with children are accommodated together provided that this is in line with the best interests of the child Additional remarks: Special attention should be paid to the situation of married children.* **STANDARD 3:** *Ensure that special needs are taken into account when (re-)allocating particular housing to an applicant. [...] Indicator 3.2: There is a possibility to transfer an applicant as a result of identified special reception needs. Additional remarks: In particular, safety considerations such as in the cases of victims of human trafficking, sexual and gender-based violence, torture or other serious forms of psychological and physical violence could necessitate the reallocation of different housing for the applicant. [...] STANDARD 6: Ensure respect for the privacy of the applicants in collective housing [...] Indicator 6.2: Separate bedrooms exist for single male and female applicants and no access is possible for applicants of the opposite sex. Additional remarks: The restriction of access could be ensured via separate facilities and/or via a lock, without prejudice to security considerations of the reception facility. In particular, cupboards should be lockable if a facility hosts applicants with special needs, such as female applicants who might be at risk of gender-based violence. [...] Good practice to pay attention to gender issues and women's safety, such as locating the sanitary installations in the vicinity or at a safe distance with well-lit access. [...] STANDARD 11: Ensure sufficient security measures. [...] Additional remarks: Specific measures should be put in place to ensure the security of all applicants, in particular those with special needs related to their age, family status, gender, gender identity or sexual orientation and physical or mental health problems. Specific security arrangements should also be in place for victims of human trafficking, sexual and gender-based violence, torture or other forms of psychological and physical violence. These measures could for example include the possibility to accommodate applicants with a different sexual orientation separately from other applicants from the same sex, or the transfer of an applicant who is at risk of becoming*

*or has become subject to gender-based violence. [...] STANDARD 29: Ensure access to necessary health care, at least level of emergency care and essential treatment of illnesses and serious mental disorders [...] Additional remarks: This would include, for example, access to a paediatrician, gynaecologist or prenatal health care or ensuring that persons with disabilities are provided with necessary arrangements. It would also include counselling provided to victims of trafficking and (gender-based) violence as well as victims of torture or other forms of psychological and physical violence. STANDARD 31: Ensure provision of information on organisations or groups of persons that provide specific legal assistance and organisations that might be able to help or inform applicants concerning the available reception conditions, including health care.[...] Indicator 31.6: Information is provided according to the special needs and personal circumstances of applicants. Additional remarks: For instance, information targeting children is provided in a child-friendly manner (e.g. graphical, use of pictograms). Other information provided could include aspects related to gender-based violence or trafficking in human beings (EASO, 2016, pp. 15, 16, 17, 20, 34, 36, 37).*

Os Estados, por sua vez, como os responsáveis pela aplicação prática das normas de recepção a refugiados, estão realizando políticas de acolhimento bastante aquém do ideal. Esse argumento é comprovado, por exemplo, pela alta taxa de “*secondary movements*” de refugiados em busca de melhores condições de vida enquanto aguardam o processo de solicitação de refúgio; pelos relatos emitidos por ONGs, pesquisadoras(es) e agências internacionais de mulheres refugiadas que explicitam as violências com base em gênero que sofrem diariamente; e pelas consequências específicas que as políticas insuficientes de acolhimento às mulheres refugiadas têm sobre os corpos femininos. O foco do próximo capítulo é jogar luz sobre essas situações, a fim de identificar os gargalos das políticas de acolhimento a refugiadas.

## CAPÍTULO 3. MEDINDO OS SILÊNCIOS E OUTRAS VIOLÊNCIAS

*'Mulheres sírias nunca falam. Ela é sempre obediente. Dê a ela um pedaço de pão, e ela é sua'.*

(Nurcan Özgür Baklacioglu, 2017)

### 3.1 Violências diretas: como (sobre)vivem as habitantes da fronteira

Em 2015, mais de um milhão de refugiados chegaram à União Europeia pelo mar, em especial nas regiões costeiras da Grécia e da Itália. Esses refugiados eram majoritariamente sírios e afegãos (FREEDMAN, 2016). Segundo Freedman (2016), ainda que haja a tentativa de promover o “*gender-mainstreaming*” nas legislações europeias de migrações e refúgio, nas instruções repassadas à agência de fronteira europeia (Frontex) e produzidas no âmbito do SECA, a realidade prática ainda está distante de refletir condutas com sensibilidade de gênero ideais.

*[...] despite these written guarantees both with the CEAS directives and in the Frontex border guard training, in practice no such attention is paid to issues of gender, and reports by human rights organisations suggest that in many cases not only have border guards not been offering specific protection to women, including those who they suspect may have been victims of violence, but the same border guards may be the source of violence and human rights abuses against migrants. In several interviews during this research, officials and representatives of NGOs and UNHCR talked about the “crisis” situation and the impact it was having on their ability to actually implement any of the existing guidelines. As one interviewee from MSF working in the Greek islands explained, “there are so many people, and they are so desperate to move on as quickly as possible, that we just can’t really do much for them (FREEDMAN, 2016, p. 21).*

Spivak (1988, p. 92) afirma que é necessário “medir os silêncios”. Nesta pesquisa, isso significa jogar luz sobre a recorrente marginalização das demandas específicas das mulheres e meninas refugiadas no plano das políticas públicas de acolhimento dos países europeus. Com tal esforço, esta seção coloca em evidência o fato de que os corpos femininos têm experiências específicas<sup>23</sup> na situação de refúgio, ainda mais permeadas de opressão devido à violência sexual e de gênero, ainda bastante negligenciadas pelas políticas públicas atuais.

<sup>23</sup> Nos estudos desenvolvidos sobre migrações e refúgio sob a perspectiva de gênero, assim como nos demais estudos feministas, não se pretende generalizar as experiências de todas as mulheres em uma fórmula única e imutável. É sabido que outras variáveis importantes influenciam as experiências das mulheres migrantes e refugiadas, como a etnia, a classe social, a idade, o motivo da migração, entre outras (FREEDMAN, 2015). Acredita-se que a experiência do refúgio, entretanto, é uma situação de vulnerabilidade tão expressiva que pelo menos aproxima as experiências que o trabalho pretende expor, ainda que não elimine as particularidades existentes.

Por muito tempo, os estudos sobre migrações e refúgio nas Relações Internacionais negligenciaram as mulheres como categoria de análise. As figuras do migrante em situação de vulnerabilidade socioeconômica e do refugiado eram admitidas como “masculinas” por excelência, enquanto a existência da mulher refugiada ou migrante era tida como apenas uma extensão — ou como dependente — da figura masculina (FREEDMAN, 2015).

Com o aumento de mulheres em situação de migração e refúgio, investigar as experiências específicas dos corpos femininos tornou-se ainda mais necessário. Contudo, a escassez de dados coletados pelos Estados que diferenciem os sexos dos solicitantes de refúgio e dos refugiados denota o primeiro indício de falta de interesse dos agentes estatais em reconhecer essa necessidade e, logo, em respeitar as diretrizes do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e da ONU Mulheres, conforme evidencia-se em seguida:

*As outlined in ExCom Conclusion No. 105, strategies to tackle protection risks in the wider protection environment should include each of the following non-exhaustively listed steps and actions to 1. Identify, assess and monitor risks faced by women and girls in the wider protection environment [...] The process can be strengthened by incorporating gender issues into early warning mechanisms, alerts and contingency plans, conducting a rapid situation analysis at the start of a new emergency and integrating gender based risk analysis into inter-agency assessments. Ongoing assessment and monitoring of protection risks, including with women, men, girls and boys in the community, is essential to review risk levels and how these elements may combine and affect each other (ACNUR, 2008, p. 76, grifo nosso).*

Existem numerosas denúncias de organizações da sociedade civil sobre o fato de muitos países da Europa não executarem devidamente a proteção necessária às mulheres e meninas refugiadas nas ações de acolhimento, colocando-as em risco de violência com base em gênero. O grupo *European Women's Lobby* (EWL) é um desses atores, que reúne organizações da sociedade civil de diversos países europeus, e o qual tem o suporte da Comissão Europeia desde sua fundação há mais de 35 anos (EWL, 2015). O EWL (2016) sintetizou em forma de infográfico os resultados de suas pesquisas sobre o acolhimento de mulheres e meninas refugiadas em países europeus em meados da década de 2010:

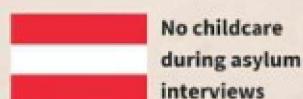
**Figura 3: Infográfico sobre atuação de países europeus na proteção de mulheres e meninas refugiadas**

# #WOMENSVOICES COUNTRY FINDINGS

Preventing and combating violence against refugee women & girls

## Different Countries, Same Findings by EWL Members:

- No comprehensive policies to end violence against refugee women and girls
- No gender-sensitive humanitarian response
- No gender-sensitive asylum systems



No childcare during asylum interviews



Increase in self-harm amongst refugee women and high demand for sedatives



Asylum policies are gender blind



No positive public campaigns for refugee women



Dignity kits are not provided



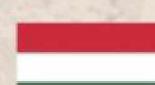
No funding for policies to end violence against women



1 rape crisis centre that cannot cope



All staff in refugee aid working over their limits



In breach of its non-refoulement obligations



Women facing most risks of violence from family



No specific support for rape survivors



Stalking and sexual harassment not criminalised



Lack of accommodation centres



Ratio of social workers/refugees 4:6000



Massive lack of female interpreters



Only 2% of reported violence against women cases lead to conviction



Forced child marriages to Turkish citizens actively encouraged



Fear of mixed common rooms means women miss out on meals



EUROPEAN WOMEN'S  
LOBBY  
EUROPEEN DES FEMMES

[www.womenlobby.org](http://www.womenlobby.org)  
@EuropeanWomen

Funded by the Rights, Equality and Citizenship Programme of the European Union



Fonte: EWL, 2016.

Uma grande parcela das mulheres e meninas sofre violência com base em gênero de forma recorrente desde o início dos conflitos dos quais fogem, em meio à guerra, à viagem

extenuante de fuga e nos países de destino, vivenciando diariamente formas diretas e indiretas de violência. Tais violências geram traumas e consequências em relação às quais uma grande parte dos envolvidos na gestão do acolhimento a refugiados na Europa não têm capacitação nem infraestrutura para endereçar corretamente, segundo análises de órgãos da ONU e organizações da sociedade civil (ACNUR; UNFPA; WRC, 2016).

*[...] the rise or resurgence of conflict and violent extremism, with the ensuing proliferation of arms, mass displacement and collapse of the rule of law, triggers patterns of sexual violence, including rape, sexual slavery and forced marriage. While both men and women, and boys and girls, can be victims of conflict-related sexual violence, the overwhelming majority of victims are politically and economically marginalized women and girls. It is estimated that at least one in five women refugees in complex humanitarian settings has experienced sexual violence and its effects, which include trauma, stigma, poverty, poor health and unwanted pregnancy. The real numbers are likely to be much higher, since data on sexual- and gender-based violence in humanitarian contexts remain sporadic and difficult to track, and incidents are often underreported (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2019, p. 17).*

Segundo pesquisas de ONGs e Universidades sobre as refugiadas, a violência sexual é perpetrada por diversos agentes (WOLFE, 2013). Em meio aos conflitos, esse tipo de violência é realizado por combatentes da guerra (de quaisquer frentes), sendo utilizado como uma arma de guerra psicológica contra o inimigo e como uma forma de subjugar o corpo feminino simbolizando uma hierarquia de gênero (TICKNER, 2001), motivando muitas vezes o ato de refugiar-se.

Além disso, a violência sexual é realizada por contrabandistas e traficantes de pessoas quando esses exigem relações sexuais como pagamento pela travessia (FREEDMAN, 2016). Com o fechamento de fronteiras sumário e com a escassez de centros de abrigamento para refugiados nos países europeus, a necessidade de recorrer a contrabandistas de pessoas aumenta e, pois, aumentam também os preços cobrados pela viagem. Não raro, as famílias refugiadas não possuem o dinheiro necessário para o pagamento, de modo que necessitam recorrer ao sexo por sobrevivência como meio de troca para quitar a viagem, conforme foi observado em entrevistas em campos na Grécia, na França e na Macedônia do Norte:

*Women travelling alone, or just with children, are particularly vulnerable to attack, and during my interviews there were several accounts of women who had been raped or sexually assaulted on their journeys. One woman interviewed in Kos (Greece) was travelling with a woman friend who had been raped by smugglers and badly injured. Several other women interviewed talked about the violence they had experienced at the hands of smugglers, including sexual violence and also the pressure to exchange sexual relations in return for the price of their passage when they did not have enough cash to pay for this journey. The UNHCR has also noted what they call “transactional sex”, with women being forced to swap sexual relations in return for*

*help on their passage to Europe. [...] A UNHCR representative interviewed for this research expressed the fear that the increasing restrictions on entry into the EU, and the prospect of even more closed borders, would increase women's vulnerability to violence at the hands of these smugglers, and the demand for sex to ensure passage.* (FREEDMAN, 2016, pp. 21 e 22).

Contudo, chegar ao país de destino não significa o fim dos riscos e desafios para mulheres refugiadas. A dificuldade de inserção social e econômica apresenta novas situações que colocam as refugiadas em risco de violência com base em gênero. Segundo o relatório do ACNUR intitulado “*Woman Alone: the fight for survival by Syria's refugee women*”, uma em cada quatro famílias sírias têm mulheres como únicas provedoras, e geralmente consistem em famílias com muitas pessoas sob o cuidado delas — como crianças e idosos (ACNUR, 2014). A situação torna-se ainda mais difícil para refugiadas indocumentadas, já que “[t]hese unregistered Syrian refugees, especially women, find it difficult to get jobs, access to healthcare, face increased exploitation in the absence of legal protection including sexual exploitation and bonded labor” (ASAF, 2017, p. 5).

Em campos localizados em Calais, na França, trabalhadores humanitários de organizações da sociedade civil também relatam a existência de mulheres refugiadas recorrerem à prostituição por sobrevivência, um sintoma da dificuldade que essas mulheres enfrentam para conseguir os meios de vida para elas e àqueles que estão sob seus cuidados:

*Staff of NGOs working in the refugee camps around Calais in France who were interviewed for this research also pointed to the demands for coerced sex by smugglers, and the existence of networks of “sex workers” within the camps [said a GSF staffmember, Calais, December 2015 and a MSF staff member, Calais, January 2016].(FREEDMAN, 2016, p. 21).*

Devido à extrema vulnerabilidade socioeconômica das refugiadas nos países de trânsito ou de destino final na União Europeia, pesquisas coletaram relatos que evidenciam a existência de casamentos de jovens refugiadas com nacionais desses países de maneira forçada, precoce e por meio de compra. Esse tipo de “acordo” é visto como uma alternativa à situação de insegurança jurídica e econômica da família refugiada, já que o casamento com um nacional permite à refugiada acesso a serviços públicos (BAKLACIOGLU, 2017; KLOVRZA DIOGO, 2022).

Essa forma de violência tem uma face direta, por meio de agressões físicas e verbais, além de estupros maritais; assim como faces indiretas, por meio da retirada do poder de escolha dessa mulher ou menina sobre suas possibilidades de vida, criando dependência socioeconômica do marido e a constante violência psicológica (KLOVRZA DIOGO, 2022). A

situação de vulnerabilidade e de subalternidade (SPIVAK, 2010) dessas mulheres é tão expressiva que o poder de agência lhes é totalmente confiscado.

No caso de mulheres sírias refugiadas na Turquia, esse processo [de violência estrutural] é levado a cabo por instituições, procedimentos, ações e articulações estratégicas administrativas e civis que construíram as mulheres sírias como vítimas, ingratas [...] dependentes da misericórdia e da hospitalidade de homens nativos [...]. ‘Mulheres sírias nunca falam. Ela [sic] é sempre obediente. Dê a ela um pedaço de pão, e ela é sua’, disse um homem turco que comprou uma noiva síria de 15 anos por 150 euros (BAKLACIOGLU, 2017, p. 44, tradução e grifo nossos).

Além dos casamentos forçados e da prostituição por sobrevivência, são amplamente relatados abusos realizados por autoridades policiais e agentes de fronteira em países de destino ou de trânsito, como é o caso da Turquia e da Macedônia do Norte. Ambos são Estados frequentemente escolhidos local de trânsito para refugiados que pretendem adentrar na Europa, e ambos estão em negociações para ingressar na UE. Ademais, a Turquia tem um acordo com a UE para aliviar a pressão migratória nos países do bloco e a Macedônia se encontra em estado avançado nas negociações para tornar-se membro da União. Sobre a situação na Macedônia, relatos de organizações da sociedade civil ilustram a dimensão das violações:

*A former guard said that at least two different police guards in the detention center bragged about having sex with women detainees: There were two or three colleagues who would brag about having sexual intercourse with women detained. They would say to me, ‘If you want to do it, we can arrange it for you.’ They were not hiding this. They were proud of this. [...] Human Rights Watch also spoke directly with Asma, a 20-year-old Syrian woman Fatima had identified as another victim of harassment, who said that the same police officer, “N” harassed her “on a daily basis” during the 148 days she spent in Gazi Baba: He tried whatever he could to get me alone in a room with him. He used to approach me and whisper to me that I am very beautiful and that he would help me out, that he would personally look into my case. Then he would invite me to a room saying, ‘Come with me and you can make phone calls.’ Even if I had stayed [in detention] a year, I wouldn’t have surrendered to him. Touching my hair was a daily thing for him. Often he would pinch my cheeks or touch my shoulders and my back and I would take a few steps to escape from him. Once he approached me and said, ‘I want to kidnap you and take you to my house.’ I was very scared. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015, s.p., grifos nossos).*

Sobre a Turquia, um psicólogo da organização Médecins Sans Frontières (MSF) na ilha grega de Kos também relatou violências sexuais e de gênero ocorridas com uma de suas pacientes que chegou à Grécia após sair do Estado turco:

*An MSF psychologist told me about one woman she met who had been detained by Turkish police and imprisoned for 45 days, during which time she had been separated from her husband and subjected to severe sexual violence. The woman showed signs of extreme trauma and was reluctant to talk about the violence she had experienced (FREEDMAN, 2016, p. 22).*

Já no país de destino na Europa, pesquisas coletaram relatos de refugiadas que sofreram violências sexuais e psicológicas perpetradas por agentes de segurança das fronteiras — muitas vezes prometendo acelerar os procedimentos de entrada no país em troca de favores sexuais (FREEDMAN, 2017) —, por nacionais europeus nas ruas, como forma de violência de gênero e xenofobia (BAKLACIOGLU, 2017), por trabalhadores humanitários dentro dos campos e também por homens refugiados.

A fim de comprovar essas denúncias com fontes documentais, foram analisados todos os *reports* mensais, trimestrais e anuais<sup>24</sup> da Agência para Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA, na sigla em inglês) sobre a área temática denominada pelo órgão como “Asilo, migração e fronteiras” produzidos durante o período de 2015 a 2021<sup>25</sup> (FRA, 2022). As produções desse período consistem em aproximadamente 50 *reports*, os quais evidenciam a existência das violências com base em gênero sofridas pelas mulheres e meninas. Além disso, pode ser observada a persistência dessas violências mesmo após reiteradas denúncias da Agência para Direitos Fundamentais, de ONGs e do ACNUR.

Dentre os relatórios da FRA analisados, em mais de 30 constam denúncias sobre violências sexuais e de gênero em países da União Europeia, nos campos de refugiados e nas fronteiras. Alemanha, Chipre, Croácia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Itália, Sérvia e Suécia são nominalmente citados nos relatórios como países onde houve denúncias de violência sexual e com base em gênero.

A Croácia é o país mais citado nos relatórios da Agência da União Europeia para Direitos Fundamentais (FRA) no quesito de violência contra refugiadas perpetrada por agentes policiais. Em relatórios referentes a 2020 e 2021, são relatadas violências sexuais, ataques contra mulheres e crianças, separação de famílias e até mesmo ataques a refugiados com o uso de cães.

*In Croatia, the monthly report in August of the Border Violence Monitoring Network – an umbrella network of NGOs – contains testimonies some of which reveal alleged dog attacks and sexual violence committed by Croatian police officers. Family separation also allegedly occurs at the borders: mothers and children are often allowed to enter the territory to seek asylum while fathers are pushed back to Bosnia and Herzegovina by Croatian police, the NGO Are You Syrious told FRA. (FRA,*

<sup>24</sup> Nos anos de 2015, 2016 e 2017, foram predominantemente produzidos relatórios mensais. No ano de 2018, os relatórios passaram a ser predominantemente bimestrais, e em 2019, 2020 e 2021 os relatórios foram predominantemente trimestrais.

<sup>25</sup> Todos os reports podem ser encontrados na seção “Asylum, migration and borders” do sítio eletrônico da Agência Europeia de para Direitos Fundamentais <<https://fra.europa.eu/en/themes/asylum-migration-and-borders>>.

2021a, p. 12, grifo nosso).

*In Croatia, according to the Centre for Peace Studies (CPS) and media reports, push-backs at the Croatian external borders continued. CPS submitted two criminal complaints concerning two incidents against unknown police officers, based on a reasonable suspicion that they held 13 migrants, including two children, in detention and then handed them over to ten armed men, dressed in black uniforms and balaclavas. The men allegedly tortured, humiliated and, in one case, sexually abused migrants before pushing them back to Bosnia and Herzegovina.* (FRA, 2021b, p. 12, grifo nosso).

*In Croatia, the NGO Centre for Peace Studies reported two alleged push-back incidents. In the first one, the police allegedly pushed back, sexually harassed and intimidated a woman at the border, who was part of a group of adults and children seeking international protection. All of them were summarily removed to Bosnia and Herzegovina.*(FRA, 2021c, p. 9, grifo nosso).

*[...] the Danish Refugee Council has collected testimonies of refugees accusing the Croatian police of brutal assaults and severe sexual abuse. Croatia's Ministry of Interior is reportedly investigating the allegations, in order to either address concerns about the behaviour of Croatian police officers or to sanction and eliminate potential irregularities* (FRA, 2020a, p. 20, grifo nosso).

A violência com base em gênero praticada por policiais não se restringe à prática de violência direta. A falta de treinamento específico (“*gender-sensitive*”) de resposta a casos de violência de gênero, a falta de fiscalização sobre a atuação de policiais em campo e a escassez de profissionais do sexo feminino em campos para entrevistas e coleta de denúncias são fatores que elevam a impunidade e tornam o ambiente dos campos de refugiados mais inseguro às mulheres e meninas (FRA, 2016).

Na Grécia, é possível perceber a falta de credibilidade da proteção policial nos campos pelas falas de mulheres refugiadas entrevistadas por organizações humanitárias.

*“There is no law here,” said Susana, 25, from Afghanistan, who is eight months pregnant and living in a tent in the Olive Grove with her husband and two other families. “You see the security, you see the police, but they don’t care. After something really serious happens – if someone dies – they come, but otherwise they don’t do anything. And there is nowhere you can go to report anything.”* (HUMAN RIGHTS WATCH, 2019, s.p., grifo nosso).

As refugiadas em campos na Grécia dizem não se sentirem seguras nem mesmo em locais supostamente designados apenas para elas, uma vez que homens entram nesses locais com facilidade. Percebe-se evidente despreparo e negligência de oficiais de polícia em relação a esse tipo de violência, além de um sentimento generalizado de que sistemas de prevenção e de resposta à violência com base em gênero não existem nos campos.

*Even women living in the designated section said they felt unsafe because people housed elsewhere – including men – can enter the section and adolescent boys occupy sections immediately adjacent. They said they experience sexual harassment whenever they leave the section.* Mina, 21, from Afghanistan, said authorities are unresponsive if she reports harassment or violence: “Last month, around 11 p.m.

*when I went to go back inside [the section], a man came and touched my body. I told the police, but they laughed at me and said, ‘You have to go inside and go to sleep.’” Interviewees said there is an absence of systems to prevent and respond to gender-based violence, and that authorities often dismiss survivors who try to report problems or deter them from filing complaints, even in rape cases. Even if police do arrest a perpetrator, aid workers said, he would typically be released the next day and placed back in the camp pending a court case. They said that a dearth of safe housing options, such as secure shelters, makes it impossible to provide adequate protection for victims of domestic or other gender-based violence. “There are cases of rape where the victim has to go back to the camp, the same place where the perpetrator is living,” said one service provider (HUMAN RIGHTS WATCH, 2019, s.p., grifo nosso).*

Na Alemanha também foram documentados episódios de negligência das forças policiais em relação a mulheres refugiadas vítimas de violência com base em gênero. A violência baseada em gênero também se faz presente no núcleo familiar, e a falta de políticas claras de assistência social, policial, jurídica e psicológica faz com que essas mulheres permaneçam com seus abusadores. De acordo com relatos de pessoas que estão envolvidas na realidade precária do acolhimento a refugiados na Europa, ficam evidentes a imprudência e a negligência por parte dos agentes policiais para lidar com vítimas de violência baseada em gênero no contexto doméstico:

*[...] in Germany, for example, recounted the story of a Syrian woman whose husband raped and beat her whilst they were living in a temporary camp set up to house newly arrived refugees. When the woman tried to file a complaint with the police they would not listen to her, and there was no real help either from social work or refugee support services. A group founded to help refugee women in Berlin explained that: “There is no real security for asylum-seeking women because whenever they are attacked, either physically or sexually harassed, nobody knows what to do. There is no clear policy” (FREEDMAN, 2016, p. 22).*

Além das forças policiais, também foram registradas violências sexuais e de gênero contra refugiadas perpetradas por trabalhadores humanitários. Na Grécia, um relatório da Agência de Direitos Fundamentais de junho de 2017 registrou a denúncia a uma organização humanitária cujos funcionários estariam explorando sexualmente pessoas refugiadas assistidas pela ONG (FRA, 2017a).

Em 2017, relatórios enviados ao ACNUR evidenciaram 622 casos de violência baseada em gênero contra mulheres refugiadas na Grécia, sendo 30% deles ocorridos após a chegada no país e 80% das vítimas era do sexo feminino (RIBA, 2018). Como já foi explanado, a violência baseada em gênero nos campos de refugiados podem ser perpetradas por uma variedade de agentes; entretanto, uma face ainda menos visibilizada da violência sexual em refugiadas é aquela realizada por outros refugiados em campos de acolhimento.

*Threats also come from within the group of refugees, and women refugees interviewed said that they felt insecure when they were travelling in groups including many single men. The threat of GBV [gender-based violence] was illustrated by an interviewee from the UNHCR who explained that one of his protection colleagues on the Greek island of Lesbos had had to intervene to protect women from three rape attempts .(FREEDMAN, 2016, p. 22, grifo nosso).*

Devido ao elevado número de casos de violências sexuais em campos de refugiados, as mulheres e meninas perdem não apenas qualidade de vida, mas também sofrem rechaço social ao terem suas reputações questionadas pelo fato de estarem alojadas em um campo.

Para mulheres sírias, os campos representam locais de estupro e violência com base em gênero: ‘Mulheres que moram em campos são conhecidas como sujas’, disse uma jovem de 18 anos que viveu por quatro anos em um campo chamado Ceylanpinar. Ela elaborou: ‘Nós nunca podíamos ir ao banheiro sozinhas [...]. Nós nunca podíamos dormir todos juntos, [...] um de nós precisava ficar de vigia na tenda. É assim que podíamos sobreviver lá, mas tudo isso era muito cansativo’ (BAKLACIOGLU, 2017, p. 48-49, tradução e grifo nossos).

Também em campos de refugiados na Grécia, atividades cotidianas proporcionam medo para as refugiadas: dormir, tomar banho, ir ao banheiro ou buscar água coloca as mulheres e meninas em situação de risco de violência sexual no ambiente dos campos. Devido à superlotação dos campos, homens e mulheres sem parentesco foram obrigados a se alojar juntos; a ausência de fechaduras nas portas dos banheiros, além da falta de chuveiros apenas para mulheres e de iluminação nos campos faz com que as mulheres tenham medo constante de estarem desacompanhadas (RIBA, 2018; KLOVRZA DIOGO, 2022).

“O chuveiro no campo é frio e não tem fechadura. Homens entram quando você está lá dentro. Não tem luzes nos banheiros. À noite, às vezes vou com a minha irmã ou urino em um balde” disse Adèle (nome fictício) que viveu no Campo Vathy em Samos [Grécia]. [...] “Aqui eu me sinto muito nervosa, porque estou dividindo a tenda com quatro homens que eu não conheço. Eu não quero que ninguém saiba sobre mim. Eu fico o dia todo fora do campo e volto apenas à noite, mas eu não consigo dormir bem” disse Simone (nome fictício) (RIBA, 2018, s.p., tradução e grifo nossos).

Em uma pesquisa realizada pela ONG Refugee Rights Europe e pelo Immigrant Council of Ireland (2017) na Grécia apurou que 46,4% das mulheres entrevistadas não se sentiam seguras nos campos de refugiados, e um motivo citado para essa insegurança era o fato de que 69% delas disseram não ter fechaduras nas portas de seus abrigos. Na mesma pesquisa, 37,8% das mulheres disseram não se sentirem seguras para irem ao banheiro de forma geral, enquanto 69,4%, inclusive mulheres grávidas, disseram não poder ir aos banheiros à noite.

Na França, também foi documentado o medo generalizado das mulheres refugiadas em

relação aos homens com quem dividem abrigamento: “*Women refugees in camps near Calais also said that they were scared of other refugees within the camps. One woman interviewed said that she tried not to leave her tent because ‘it is too dangerous for me outside’*” (FREEDMAN, 2016, p. 22, grifo nosso). Com os relatos de refugiadas, é possível perceber como as más condições de infraestrutura nos campos de refugiados aumentam os riscos de violência sexual e de gênero para as mulheres e meninas.

*In Kos [Greece], the local authorities did provide the first refugees to arrive with accommodation in a derelict hotel but this was a shell of a building with no running water or electricity, and only two toilets to be shared between the eight hundred or so occupants at the time of field research on the island. Women and men were forced to share outside water taps for washing, plus some mobile showers put in place by MSF. These inadequate conditions increased women’s vulnerability to GBV, and many of the women interviewed for my research expressed fears about sharing space with unknown men, particularly single men, who were perceived as a specific threat. There was a clear gendered division of space within the “hotel”, with women found barricaded in the upstairs bedrooms, whilst the more public areas downstairs were full of men. Women I interviewed told me that they left their rooms as infrequently as possible, and that they never went out of their rooms at night time, even to use the toilets. As one woman said, “It is dark at night, there are no lights, and so many men downstairs, so we don’t go out of our rooms, even when we need to”. (Afghan woman refugee, Kos, July 2015) (FREEDMAN, 2016, pp. 22 e 23, grifo nosso).*

“*Moria [Greece] is a dangerous place for women. Fights can start at any moment. At any moment you can expect a stone to your head, even if you’re just walking to the toilet or to your tent. [...] I live in the closed section for women who are alone, but after 11pm the door is open, and anyone can come in because there is no security guard at night. Safety is a big issue for us.*” Clara\* [name changed], 36, from Cameroon who lives in Moria camp (OXFAM, 2019, p. 6).

Ademais, há diversas denúncias que evidenciam as deficiências no acolhimento a refugiadas vítimas de violência sexual e de gênero no seio familiar. Em um campo na Grécia, por exemplo, métodos contraceptivos emergenciais são oferecidos em caso de estupro e quando a polícia for acionada, mas a política do campo não reconhece o sexo forçado entre marido e mulher como estupro marital (REFUGEE RIGHTS EUROPE, 2018).

Nos estudos subalternos, Spivak (1988) argumenta que, no mundo moderno/colonial, o subalterno não pode falar e, portanto, não tem história. Todavia, o subalterno do gênero feminino (a mulher do Terceiro Mundo) é ainda mais tolhido de sua agência, uma vez que possui mais marcadores de diferença colonial. Esse é um adendo interessante ao feminismo decolonial, já que demonstra que existem níveis de violência sobrepostos para as mulheres refugiadas, não só perpetrada pelo colonizador, mas também pelo homem colonizado. Assim, identificam-se outros marcadores de diferença colonial e de violência dentro desse grupo subalternizado que é o colonizado/refugiado (KLOVRZA DIOGO, 2022).

Outra faceta de violência é aquela endereçada às crianças e adolescentes, especialmente aqueles que se encontram desacompanhados de responsáveis maiores de idade. É importante salientar, contudo, que os dados produzidos sobre crianças raramente são desagregados por sexo, de modo que ainda há gargalos em termos de produção de informações sobre as experiências de refúgio de corpos femininos e masculinos na infância e adolescência. Portanto, consideremos os dados conforme o relatório mais recente do ACNUR Global Trends (2021, p. 3) que aponta que o número de menores de idade do sexo feminino corresponde a quase 50% do total de crianças e adolescentes refugiados.

Os reports da FRA apontam que a negligência dos Estados em providenciar práticas de acolhimento adequadas tem sido um fator de aumento de riscos de violência sexual e de gênero não apenas para mulheres, mas também para crianças e adolescentes. São evidenciadas nos relatórios diversas situações em que menores refugiados são expostos à exploração sexual e laboral e a aliciamento por redes ilegais. Além disso, menores refugiados são vítimas de outras violações de direitos, como separação de suas famílias e cerceamento da liberdade de ir e vir ao serem colocadas em acomodações exclusivas para menores e serem proibidas de saírem desses locais, nem mesmo para ter contato com seus guardiões ou para acessar educação.

*Reception capacity for all asylum applicants, particularly for unaccompanied children who have special protection needs, was insufficient in Cyprus, France, Greece, Italy, Malta and Spain. — Hygiene and sanitation conditions for children were deplorable in the hotspots operated in Greece. Poor reception standards for children were also reported in Croatia, Cyprus, France, Hungary, Italy, Malta and Spain. — Facilities are often not age appropriate. Migrant children were not effectively protected from sexual and labour exploitation. — Children sometimes face long asylum procedures* (FRA, 2020a, pp. 3 e 4, grifo nosso).

*In Cyprus, in response to allegations of sexual abuse of unaccompanied children, a “safe zone” was created inside the camp, but with less capacity than initially intended. According to the Cyprus Refugee Council, children are not allowed to exit the safe zone, do not have access to guardians nor to education, leisure or legal advice. Mothers with children are accommodated in the zone; the fathers are not permitted to reside with their families and are housed in tents outside the “safe zone”* (FRA, 2020b, p. 30, grifo nosso).

*In France, [...] The Public Defender of Rights expressed particular concerns about the situation of women and children. The lack of specific facilities for women makes them particularly vulnerable to sexual exploitation and gender-based violence. Children, some only 12-14 years old, were at risk of falling prey to illegal networks* (FRA, 2020b, p. 26, grifo nosso).

*In 2019, the NGO Rosa Luxemburg Stiftung issued a report on Greece, Italy and Spain showing that shortcomings in their national child-protection systems led to the social exclusion, as well as to sexual and labour exploitation, of [migrant] children. ECPAT, a worldwide network of organisations working to end the sexual exploitation of children, reported that unaccompanied [migrant] children in Greece, especially boys, offer sex services to obtain food, shelter or money to continue their journey. According to the Committee to the Parties to the Council of Europe Convention on the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse (Lanzarote Committee), in Hungary, due to the exclusion of children between 14-18 years of age from the child protection system, migrant children, in particular girls,*

*are not adequately protected from sexual harassment and exploitation* (FRA, 2020a, p. 16, grifo nosso).

*In France, children had to stay in hotels in poor sanitary conditions. Informal camps – such as in Calais – reappeared; authorities tried to carry out evacuation measures. Children at the camps risked becoming victims of crime, such as trafficking, sexual assault and rape* (FRA, 2018, p. 14, grifo nosso).

*In Hungary, authorities announced at the end of June that they will close down the children's home near Budapest (in Fót), which hosts unaccompanied children up to 14 years of age, although it remains unclear where these children will be placed. [...] It noted the lack of effective measures to prevent sexual exploitation of children in the transit zones; [...] as a result of which girls especially are not adequately protected from sexual harassment and exploitation* (FRA, 2019a, p. 26).

*A comparative report on the situation of unaccompanied children in Greece, Italy and Spain shed light on the shortcomings of the protective systems, which lead to the children's social exclusion as well as to sexual and labour exploitation* (FRA, 2020c, p. 20)

Outro fato importante de ser notado dentre as denúncias dos reports é que, entre crianças, foi percebido um número significativo de meninos também praticando a prostituição por sobrevivência na Grécia. A Agência de Direitos Fundamentais da UE (FRA) deixa claro que a proteção aos direitos das crianças deve ser integral, independentemente do gênero; entretanto, frisa que refugiadas do sexo feminino ainda representam a maioria dos casos de violência sexual e baseada em gênero (FRA, 2020a).

É fundamental levantar os dados com desagregação de gênero, a fim de compreender as diferentes experiências e necessidades das refugiadas em qualquer idade. Exemplo disso são os abusos cometidos pelos próprios adolescentes. Segundo publicações da organização da sociedade civil *Human Rights Watch* (2019), foram relatadas violências sexuais e baseadas em gênero perpetradas por adolescentes do sexo masculino contra meninas dentro das acomodações conjuntas para menores de idade refugiados na Grécia.

*Unaccompanied girls should also be housed in separate, secure sections. In Moria, a “safe zone” holds both unaccompanied boys under 14 and girls under 18. Human Rights Watch interviewed sisters ages 16 and 17 living in the safe zone who said boys and girls have separate toilets and showers but neither they nor the shelters have functioning locks. “When I was alone, I went to the bathroom and a boy came and wanted to open the door and come in,” said Salma, 16, from Afghanistan. “I made a noise to show I was inside, but he continued.” The sisters said they usually feel safe in the section because they are together. “But I don’t know about the girls living alone,” said Afri, 17 (HUMAN RIGHTS WATCH, 2019, s.p., grifo nosso).*

Há denúncias de prisões de mulheres migrantes/refugiadas/solicitantes de refúgio nas fronteiras, incluindo gestantes, em centros de detenção conjuntos para homens e mulheres. Essas mulheres ficaram detidas com homens que não pertenciam às suas famílias, estando expostas à violência sexual e de gênero, especialmente na Grécia e na Itália. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de Estrasburgo (órgão que não faz parte da estrutura da União Europeia),

com poder de jurisdição entre Estados signatários da Convenção Europeia de Direitos Humanos, determinou que houve violações dessa Convenção em casos de detenção de mulheres migrantes/refugiadas devido às condições pouco seguras à que foram submetidas (CONSELHO da Europa, 2016).

Ao deixar mulheres e meninas fora dos campos de refugiados devido à superlotação dos campos existentes, elas estão mais suscetíveis à violência sexual nas ruas, à prostituição forçada ou ao casamento precoce ou forçado com nacionais (FREEDMAN, 2016; BAKLACIOGLU, 2017). Ao não receberem os serviços públicos aos quais têm direito — como instalação de banheiros separados, iluminação, assistência médica — essas mulheres ficam suscetíveis a violências sexuais, ao desenvolvimento de doenças sexualmente transmissíveis e a gravidezes decorrentes de estupros. A saúde sexual e reprodutiva das mulheres e meninas refugiadas está, portanto, ameaçada, sendo outra forma de violência indireta (FREEDMAN; KIVILCIM; BAKLACIOGLU, 2017).

### **3.2 Violências indiretas: as falhas nas políticas públicas de acolhimento a refugiados**

Quanto às respostas institucionais da União Europeia e seus Estados-membros, existem diretrizes para que o acolhimento das refugiadas no Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) e na agência de fronteira europeia (Frontex) tenha “sensibilidade de gênero” dar assistência às solicitantes de refúgio; contudo, a prática tem se mostrado diferente (FREEDMAN, 2016). Conforme as evidências apresentadas nas seções anteriores, existem ações equivalentes a violências indiretas por parte dos Estados de destino, os quais aumentam a vulnerabilidade das mulheres refugiadas com práticas abusivas de políticas de segurança fronteiriça. Outras faces de violência indireta se revelam na conduta dos Estados europeus ao criarem situações de violência como consequências de suas ações e omissões. Essa é a principal justificativa para que este trabalho coloque em evidência trechos de documentos, relatórios e notícias sobre as más condições de acolhimento em geral, a fim de demonstrar que elas têm consequências específicas para os corpos femininos e, portanto, deveriam ser consideradas na formulação de políticas públicas.

ONGs e observatórios de direitos humanos denunciam que os agentes policiais de fronteira frequentemente desrespeitam as diretrizes de “sensibilidade de gênero”, e não raro são os próprios policiais os autores de violências diretas ou indiretas – por meio da violência sexual, física e psicológica, do indeferimento ou adiamento de direitos injustificados a quem deles é titular, etc. (FREEDMAN, 2016). Há relatos coletados por organizações da sociedade

civil e pela mídia que revelam que a Frontex está sendo acusada de perpetrar “*illegal pushbacks*” (proibição ilegal de entrada), além de colaborar com milícias da Líbia que detêm refugiados no mar e os levam para centros de detenção onde cometem diversas violações de direitos humanos.

*European and international nongovernmental groups, including Human Rights Watch, and media outlets have consistently reported abuses—by officials from EU member states against people arriving at EU borders where Frontex is operating. These include violence, illegal pushbacks, and denial of access to asylum by countries including Bulgaria, Croatia, Cyprus, Greece, Hungary, and Malta. [...] Frontex has also been accused of enabling the Libyan Coast Guard to intercept migrants in the Central Mediterranean, and then take them back to Libya, where they face nightmarish detention conditions. A joint media investigation reported in April 2021 that since January 2020, Frontex aircraft had flown over migrant boats in at least 20 cases, before Libya's coast guard intercepted them and towed them back to Libya. Frontex has also been involved in training Libya's coast guard. [...] Border officials used force and violence, pummeling people with fists and kicking them. They sometimes directed violence at women and children.* (HUMAN RIGHTS WATCH, 2021, s.p.)

*A spokesperson for Frontex told me that the agency “has never engaged in any direct cooperation with Libyan authorities.” But an investigation by a coalition of European news organizations, including Lighthouse Reports, Der Spiegel, Libération, and A.R.D., documented twenty instances in which, after Frontex surveilled migrants, their boats were intercepted by the Coast Guard. [...] An I.O.M. official told me that tens of thousands of migrants have been held in the detention centers since 2017. Earlier this year, six women who had been held at a center called Shara' al-Zawiya told investigators from Amnesty International that women there had been raped or subjected to other forms of sexual violence.* (URBINA, 2021, s.p.)

Diversos Estados de destino impuseram regras restritivas à entrada ou à permanência de refugiados em seu território contrariando as previsões basilares do Direito Internacional dos Refugiados bem como a Diretiva sobre Condições de Acolhimento da União Europeia (EASO, 2020). Algumas dessas violações são a exigência de visto para entrada, a ausência de campos de refugiados para toda a demanda ou superlotação dos campos existentes, a detenção com restrição de liberdade, o fortalecimento da agência de fronteira, o fechamento de fronteiras, a privação do acesso à serviços públicos, péssimas condições de vida dentro dos campos sem acesso à água encanada e a banheiros, entre outras (FREEDMAN, 2016; NEW camp..., 2020).

Um exemplo notável da precariedade da infraestrutura oferecida aos refugiados é o campo de Moria, na ilha grega de Lesbos, que ficou conhecido mundialmente pelas más condições de vida que oferecia aos assistidos e pelo incêndio que o destruiu em setembro de 2020. À época do incêndio, o campo de Moria tinha a estrutura para abrigar menos de 3.000 pessoas, enquanto na prática abrigava quase 13.000 refugiados e solicitantes de refúgio (BBC, 2020).

*Marco Sandrone, Lesbos project co-ordinator for Médecins Sans Frontières (MSF), told the BBC it was difficult to say what had caused the blaze, with several different fires and protests erupting in the camp. "It's a time bomb that finally exploded," he said, adding that people had been kept in "inhumane conditions" at the site for years* (BBC, 2020, s.p., grifo nosso)

Quando os Estados negligenciam as condições de entrada e de acolhimento de refugiados, estão perpetrando violências indiretas ao abandonarem esses indivíduos titulares de direito à proteção internacional ao limbo jurídico, social e econômico (BAKLACIOGLU, 2017). A pandemia do novo Coronavírus foi também utilizada como justificativa para fechamento indiscriminado de fronteiras e detenção indevida de solicitantes de refúgio em países da União Europeia sob o pretexto de promover o isolamento social dos migrantes, segundo denúncias de ativistas e organizações da sociedade civil na cidade de Calais, na França:

*If the wellbeing of migrants was a real concern, locking them up in a disused military base near Calais wouldn't be a consideration. [...] Covid-19 is spreading through prisons. Countries across Europe are releasing people from immigration detention – Iran has released prisoners (the UK might, too) – because of the risk to inmates of contracting and dying from covid-19 whilst locked up. France itself is releasing people from immigration detention, so opening a detention facility near Calais would be a backwards step. [...]. It's the forced detention of migrants that they're after* (BUCKLER, 2020, s.p., grifo nosso).

Uma política que corroborou para as más condições de acolhimento aos refugiados, a qual também tem impactos específicos para as mulheres e meninas, foi o acordo realizado entre a União Europeia e a Turquia. Essencialmente, esse acordo visa à diminuição do fluxo de refugiados para o território da União Europeia, estabelecendo que a cada refugiado que entrasse regularmente em território europeu, seria enviado à Turquia um refugiado ingressante irregular, com uma compensação de bilhões de euros ao Estado turco para que este contivesse migrações irregulares para a União Europeia (HEINRICH, 2018).

Segundo as últimas estatísticas da Comissão Europeia, atualmente a Turquia abriga mais de 4 milhões de refugiados. Para tanto, o bloco europeu investiu 6 bilhões de euros na denominada EU Facility for Refugees in Turkey, a qual teria por função promover assistência humanitária, educação, gerenciamento da questão migratória, saúde, infraestrutura e ajuda socioeconômica (COMISSÃO EUROPEIA, 2022).

Um dos países da UE mais afetados pelo acordo com a Turquia foi a Grécia, a qual faz fronteira terrestre e marítima com o Estado turco. O acordo possibilitou, principalmente, que solicitantes de refúgio que atravessavam para as ilhas gregas vindos da Turquia fossem retornados para o Estado turco de maneira mais arbitrária, segundo denúncias de organizações

da sociedade civil (REFUGEE RIGHTS EUROPE, 2021).

Apesar de essa violência indireta ser generalizada para homens e mulheres, tem efeitos específicos sobre os corpos das mulheres. Por exemplo, ao se restringir ainda mais o acesso aos territórios dos Estados de destino, a travessia torna-se mais arriscada, de modo que os contrabandistas e traficantes de pessoas podem cobrar um preço mais alto pela travessia; com isso, mulheres de baixa renda podem vir a precisar pagar essa cobrança com exploração sexual (FREEDMAN, 2016).

Como consequência do acordo, a Grécia adotou novas políticas de restrição de movimento de solicitantes de refúgio e de contenção. Tais medidas mantêm os solicitantes de refúgio em campos nas ilhas gregas, com infraestrutura precária e insuficiente para a alta demanda, enquanto aguardam por longos períodos de tempo pela decisão acerca da aprovação dos pedidos de refúgio na Europa ou, mais provavelmente, de sua deportação à Turquia (HUMAN RIGHTS WATCH, 2019). Organizações humanitárias condenam o Acordo UE-Turquia, e acusam o bloco europeu de violar sistematicamente os Direitos Humanos de refugiados nos cinco anos de existência do Acordo (REFUGEE RIGHTS EUROPE, 2021).

O caso grego tem destaque pelas denúncias de violência com base em gênero ocorridas em seu território, sendo citado na maioria dos *reports* analisados da Agência de Direitos Fundamentais da UE (FRA) como local de persistente violência contra refugiadas. Os campos de refugiados localizados na Grécia se encontram em estado de superlotação e de falta de infraestrutura desde meados da década de 2010, o que aumenta a propensão à ocorrência de violência sexual e com base em gênero.

Corroborando essa hipótese, na maioria dos relatórios da FRA constam denúncias sobre a ocorrência desse tipo de violência em relação a mulheres e crianças em campos de refugiados localizados na Grécia (FRA, 2022). Segundo um relatório do ACNUR sobre a situação na Grécia, pesquisas mostram que mais da metade (57%) dos casos de violência sexual e de gênero denunciados ocorreram em território grego após a chegada, sendo as vítimas principalmente mulheres e meninas (84%) e crianças (16%) (FRA, 2017b).

Além de Grécia, países como Alemanha, Bulgária, Chipre, Croácia, Espanha, Finlândia, França, Hungria, Itália, Sérvia e Suécia são citados nos *reports* pela ocorrência de violência com base em gênero contra refugiadas. Entretanto, conforme pode ser observado na tabela abaixo, o número de vezes que a Grécia é citada é muito superior a qualquer outro país e não deixa de ser citada em nenhum ano, com exceção de 2015.

**Tabela 3: Mapeamento de frequência em que países são citados em reports da**

### FRA como locais com ocorrência de violência com base em gênero contra refugiadas

País / número de reports em que foi citado por ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total de reports em que país foi citado
Alemanha	1	3				1		5
Bulgária		1						1
Chipre						3	2	5
Croácia						1	4	5
Espanha						1		1
Finlândia			2		1			3
França			2	1		1		4
<b>Grécia</b>		<b>1</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>17</b>
Hungria		1		1	1	1		4
Itália			2	1	1	1		5
Sérvia							1	1
Suécia		2					1	3

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da FRA (2022) de 2015 a 2021.

Apesar de os relatórios da Agência para Direitos Fundamentais (FRA) da UE não citarem nominalmente outros países como locais de ocorrência de violência com base em gênero contra refugiadas, os atores envolvidos no acolhimento alertam para a existência de subnotificação nos casos de violência sexual e de gênero. Isso se dá devido à falta de pessoal qualificado para lidar com vítimas de violência de gênero e pelo estigma social que faz com que as mulheres temam represálias por suas denúncias, tanto por parte de seus maridos como por parte da polícia pelo receio de serem deportadas (FREEDMAN, 2016). As publicações da FRA, todavia, evidenciam a situação das condições de recepção em cada Estado-membro, e na maioria deles as condições de acolhimento estão aquém do esperado e do necessário (FRA, 2022).

Sabe-se que as más condições de acolhimento favorecem a ocorrência de violências com base em gênero. Segundo Roland Schoenbauer, porta-voz do ACNUR, “*SGBV [sex and gender based violence] is closely linked to substandard living conditions in areas accommodating refugees. Many sites were not set up to prevent or respond to such risks, contributing to the*

*increase of risk and vulnerability”* (SCHOENBAUER apud AL JAZEERA, 2017, s.p.).

A Agência para Direitos Fundamentais da UE também reconhece essa correlação em diversas publicações, como na seguinte:

*Sexual and gender-based violence in reception centres remains an issue in some EU Member States. [...] The Reception Conditions Directive (2013/33/EU) requires EU Member States to take appropriate measures to prevent assault and gender-based violence at reception facilities. Nevertheless, in some EU Member States, sexual and gender-based violence remained an issue – this was reported, for example, in Greece and Italy. The lack of certain basics at reception centres – such as adequate lighting, sufficient police patrols and overcrowding – increased these risks. After special reception facilities for women and new-born children were closed in France, instances of sexual violence and exploitation reportedly increased [...] In Finland, Germany, Italy and Spain, conditions in reception facilities were sometimes insufficient for vulnerable persons. In France and Italy, some pregnant women and children were left in the streets due to overcrowding* (FRA, 2018, p. 11, grifo nosso).

O caso grego é colocado em evidência pelo grande número de violências documentadas em relação a outros países. Por ser um país de entrada de refugiados no território da UE a partir do mar Egeu e do Mediterrâneo, por ser um dos Estados mais pobres da Europa e por ser um *player* fundamental no acordo UE-Turquia, as condições de acolhimento são ainda mais precárias. Consequentemente, observou-se que as mulheres e meninas refugiadas ficam ainda mais vulneráveis às violências de gênero.

Resultados de estudos da ONG Oxfam (2019) ilustram as dificuldades de se conseguir até mesmo identificar as pessoas vulneráveis, dentre elas as vítimas de violência com base em gênero, em meio à precariedade das condições de acolhimento em países receptores mais sobrecarregados. Ao serem classificadas como “pessoas vulneráveis”, essas teriam direito pela lei grega nº 4375/2016 — que internalizou a Diretiva de Condições de Acolhimento da UE — de serem alojadas em abrigos mais seguros com assistência médica e psicológica.

Entretanto, devido à alta demanda, à escassez de funcionários, e ao acordo entre UE e Turquia sobre migrações, a situação em Lesbos chegou ao ponto de haver apenas um médico oficial do governo para analisar 2000 pessoas recém-chegadas por mês. Por causa disso, pessoas vulneráveis permanecem em “hotspots” precários por meses até conseguirem uma consulta, sendo proibidas de saírem das ilhas gregas devido ao acordo UE-Turquia (OXFAM, 2019).

*Following the EU-Turkey deal, Greece does not allow the majority of people seeking asylum to leave the islands. Therefore, they are stuck in appalling camp conditions on the islands, sometimes for years, while they wait for their asylum claim to be processed. Due to a lack of staff, many people who arrive now in Lesbos have their first asylum interview scheduled for 2020* (OXFAM, 2019, p. 4)

Ao contrário do que se poderia esperar, os resultados do acolhimento a refugiadas na Grécia não melhoraram com o tempo de aprendizado em como gerenciar fluxos migratórios. Segundo a Agência europeia para Direitos Fundamentais (FRA, 2019), a situação de violência com base em gênero na Grécia tornou-se ainda mais deteriorada em comparação à de 2016:

*In its 2016 Opinion, FRA formulated four suggestions [1) Providing information to mitigate tensions, 2) Adapting the infrastructure and operation of the hotspots to reflect gender diversity and to prevent sexual and gender-based violence, 3) Mitigating the risk of violence, abuse and exploitation of children, 4) Enhancing outreach to the communities in the hotspots] to address identified gaps. By February 2019, there was no significant improvement. Due to the overcrowding in some Greek hotspots, the situation relating to Opinion 15 (sexual and gender-based violence) deteriorated further (FRA, 2019, p. 51).*

**Figura 4: Relatório da FRA demonstrando a piora dos indicadores de 2016 a 2019 na Grécia**

**Table 1: Assessing progress against individual opinions issued in FRA Opinion 05/2016**

FRA Opinion 05/2016 included 21 individual opinions. For each of them, this table describes the relevant legal standards, the situation in November 2016 and in February 2019. Using a 'traffic light' approach, the last column shows in green ● significant improvements; in orange ○ developments that have not yet resulted in significant improvements on the ground; and in red ■ no significant improvements.

Safety of all persons in the hotspots			
14	<i>The right to good administration, which is a general principle of EU law also mirrored in Article 41 of the Charter, requires that persons be informed of procedures applicable to them. Article 5 of the Reception Conditions Directive and Article 12 of the Asylum Procedures Directive contain a duty to inform applicants for international protection.</i>	The inconsistent provision of information on procedures and rights contributed to tensions among migrants and asylum seekers in the hotspots.	In spite of genuine efforts, the lack of information emerged as one of the main concerns from UNHCR's inter-agency participatory assessment in Greece. Information gaps exist also in Italian hotspots.
15	<i>The way a camp is designed and managed impacts significantly on the safety of people staying there, contributing also to preventing sexual and gender-based violence, as required by Article 18 (4) of the Reception Conditions Directive.</i>	Women and girls face specific risks in the hotspots, which are not always sufficiently taken into account in camp design and management.	Overcrowding in some Greek hotspots increased the risk of sexual and gender-based violence significantly. In practice, in most hotspots, single women are not accommodated in separate areas. Lack of gender-segregated sanitary facilities in Chios and Samos heighten the risk of gender-based violence. In Italy, awareness about sexual and gender-based violence increased.
16	<i>Under Article 79 of the UN Convention on the Rights of the Child, states have the responsibility to ensure the children's safety from violence, sexual exploitation and abuse, as well as trafficking in human beings.</i>	In the hotspots, children face aggravated risk of abuse and violence.	In Italy, shorter stay in the hotspots has reduced the risk of experiencing violence, but in Greece, in spite of the establishment of dedicated areas for unaccompanied children and other measures, children continue to be exposed to abuse and violence, as victims as well as witnesses.
17	<i>Under Article 18 (8) of the Reception Conditions Directive, Member States may involve applicants in managing the material resources and non-material aspects of life in the reception facilities</i>	Community engagement and outreach through regular meetings with asylum seekers and migrants hosted in the hotspots is limited.	The situation has not significantly changed. In some Greek hotspots, during the inter-agency participatory assessments, asylum applicants complained about limited community engagement.

Fonte: FRA, 2019, pp. 9, 12, 13.

### *3.2.1 A escassez de dados como violência indireta: invisibilizando as violências contra mulheres refugiadas*

A escassez de dados sobre violências sexuais e de gênero vividas enquanto solicitante de refúgio/refugiada, colhidos desde um registro inicial no ato de entrada na UE com posterior acompanhamento durante a permanência em campos de refugiados é uma outra camada de violência indireta (KLOVRZA DIOGO, 2022). O provimento de coletas de dados relacionadas à violência sexual e de gênero na população refugiada é atividade fundamental à construção de políticas de acolhimento eficientes para os corpos femininos. Uma política migratória que não demonstra interesse em angariar e conhecer as necessidades de mulheres e meninas refugiadas e não leva em consideração questões de violência de gênero agrava esse quadro de violência porque as mantêm invisibilizadas.

Essa ausência pode ser interpretada, sob a lente dos Estudos Subalternos, como uma forma de silenciamento perpetrado pelas instituições políticas. O “falar”, para Spivak (2010), implica em um ato de fala, uma circunstância em que a fala e a escuta ocorrem. Assim, ainda que o subalterno tenha a possibilidade de falar, ele(a) não é escutado (SELIS, 2019). Nesse caso, existe um silenciamento institucional na escassez de coleta de dados com esse recorte específico para as necessidades dos corpos femininos, com exceção de raras iniciativas de ONGs e estudiosos (KLOVRZA DIOGO, 2022).

Um exemplo da ocorrência desse silenciamento foi evidenciado em um levantamento de 2018 do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (*European Asylum Support Office*, EASO) demonstrou que, dentre um universo analisado de 62 estudos quantitativos aplicados para as populações migrantes e refugiadas no período de 2000 a 2017, apenas três<sup>26</sup> continham o recorte de gênero como principal objeto, sendo dois deles produzidos pela mesma ONG e um por acadêmicos (EASO, 2018).

Em publicações mais recentes, o EASO (2020) constatou o alarmante cenário de que muitos países da União Europeia não registram dados relativos a gênero e violência com base em gênero nos formulários de documentação de refugiados em seus Estados (KLOVRZA DIOGO, 2022). Órgãos da ONU (ACNUR; UNFPA; WRC, 2016) alertaram para o resultado

<sup>26</sup> São eles: 1) Keygnaert, I., Dias, S. F., Degomme, O., Devillé, W., Kennedy, P., Kováts, A., ... & Temmerman, M. (2014). Sexual and gender-based violence in the European asylum and reception sector: a perpetuum mobile?. *The European Journal of Public Health*, 25(1), 90-96. 2) RRDP. *Unsafe Borderlands. Filling data gaps relating to women in the Calais camp*. Disponível em: <http://refugeerights.org.uk/reports/>, 2016. 3) 62) RRDP; Immigrant Council of Ireland *Hidden Struggles: Filling information gaps regarding adversities faced by refugee women in Europe*. Disponível em: [https://resource-centre-uploads.s3.amazonaws.com/uploads/rre\\_hiddenstruggles.pdf](https://resource-centre-uploads.s3.amazonaws.com/uploads/rre_hiddenstruggles.pdf).

da escassez de coleta de dados: a persistente invisibilização do problema da violência baseada em gênero na formulação de políticas públicas de acolhimento a refugiados.

*The response to the European refugee and migrant crisis is currently not able to prevent or respond to SGBV [sex and gender based violence] survivors in any meaningful way [...] Notwithstanding the existing research and progress made in the work against SGBV, there is still a perception among many of the government authorities and humanitarian actors interviewed that SGBV is not a major feature of this crisis due to a lack of data on SGBV incidents. This perception is illustrative of a very incomplete understanding of this protection risk in situations of flight and forced displacement. [...] This results in survivors remaining hidden and also creates a serious challenge for government and humanitarian agencies in addressing their protection needs. It further strengthens the perception that SGBV is not a major feature in this crisis. (ACNUR; UNFPA; WRC, 2016, pp. 7 e 8).*

Os relatórios da Agência europeia de Direitos Fundamentais (FRA, 2022) também evidenciam a escassez de dados coletados pelos países receptores sobre o assunto da violência com base em gênero. Em 2016, ano crítico para o fluxo de refugiados na União Europeia pelo alto contingente de 2015 se repetindo no ano seguinte, a FRA afirmou que nenhum dos Estados-membros possuía estatísticas sobre violência contra mulheres e meninas refugiadas. A Agência atribuiu essa situação à falta de coleta de dados compartilhada, coordenada e centralizada, bem como por uma possível relutância de autoridades em compartilharem informações, por falta de infraestrutura e de pessoal qualificado nos campos, e por medo de denunciar por parte das vítimas (FRA, 2016).

*"None of the Member States were able to provide any statistics on violence against women and girls who are newly arrived or in need of international protection" [...] The lack of statistics is due to a lack of systematic recording, a lack of centralised data collection systems and possible reluctance by public authorities to share information. [...] In all Member States, in cases where incidents are reported to the police, the usual case recording would take place according to national standard procedures for gender-based violence cases. However, no disaggregation of data would be possible with regard to incidents occurring at the reception centres. [...] The use of unskilled interpreters, known to the victim or from the same country or cultural background, is also seen in several Members States as an obstacle to women reporting violence [...] Provision of information on what gender-based violence is, how to report violence and where to seek help is considered a major weakness in all Member States. (FRA, 2016, s.p.).*

*In addition, a major challenge observed in all Member States is the apparent reluctance of victims themselves to report to reception centre authorities or the police. The main causes of the low reporting rates are considered to be: the fear of what impact this could have on the asylum claim of the victim and on the perpetrator (especially in cases of domestic violence), the lack of information for the victim on her rights or where to report and seek help, fear of the perpetrator, stigma and cultural norms (FRA, 2016, s.p.).*

O European Asylum Support Office divulgou em seus documentos oficiais que

organizações da sociedade civil criticaram a gestão dos países europeus no que tange aos temas de violência com base em gênero e identidade de gênero no acolhimento a refugiadas e solicitantes de refúgio nos países de destino. De acordo com um dos relatórios mais recentes do EASO, conclui-se que as principais iniciativas de incluir sensibilidade de gênero nas políticas públicas e nas coletas de dados dos países da União Europeia partiu de organizações internacionais (como o ACNUR e a OIM) e não da UE e seus Estados-membros diretamente. Essas organizações o fizeram por meio de projetos, *workshops* e treinamento de funcionários do Escritório Europeu de Suporte ao Asilo nos anos de 2019 e 2020 (EASO, 2020; KLOVRZA DIOGO, 2022).

O fato de o EASO publicar as opiniões críticas das organizações da sociedade civil e de estar treinando seu pessoal com o auxílio das organizações humanitárias são iniciativas importantes, porém ainda são esforços iniciais e de curto prazo. Os documentos evidenciam, entretanto, que as medidas endereçadas para as mulheres vítimas de violência de gênero são promovidas principalmente pelo ACNUR e por organizações não governamentais, não sendo os Estados-membros os principais agentes que executam essas políticas na prática (EASO, 2018; EASO, 2020; KLOVRZA DIOGO, 2022).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“And the subaltern woman will be as mute as ever”.*  
(Gayatri Spivak, 1988, p. 90)

Na chamada “crise” de refugiados na Europa, é necessário identificar os desafios particulares às mulheres e meninas, com a finalidade de avaliar a eficácia das políticas públicas implementadas. Partindo do princípio de que as mulheres e meninas refugiadas estão expostas a tipos particulares de violências, o objetivo deste trabalho era investigar se as políticas públicas da União Europeia e de seus Estados-membros teriam sensibilidade de gênero, com mecanismos eficazes de proteção dos direitos humanos das refugiadas.

A problemática que suscita as reflexões deste trabalho é a existência de deficiências na proteção e no acolhimento de refugiados nos países da União Europeia, especialmente das mulheres refugiadas devido à múltipla vulnerabilidade dos corpos femininos em situação de refúgio. São essas ações e omissões em termos de política pública de acolhimento que argumentamos aqui serem fontes de silenciamento institucional em relação às mulheres refugiadas.

É importante relembrar que um silenciamento não é necessariamente uma ausência completa de normas e políticas para solucionar o problema. O silenciamento pode ocorrer mediante provimento insuficiente ou ineficaz de normas, políticas públicas e outras assistências para o público-alvo — nesse caso, as mulheres refugiadas, de maneira que perpetua situações de violência, ao mesmo tempo que as invisibiliza mediante escassez de coletas de dados sobre o problema.

Os principais resultados da pesquisa apontam para deficiências na formulação e na execução de políticas públicas tanto a nível regional como a nível nacional, o que aqui entendemos como uma forma de silenciamento institucional. Concluiu-se que, apesar dos esforços da UE na produção de normas de acolhimento satisfatórias, o fato de essas normas terem pouca especificidade sobre o tratamento de mulheres e terem sido formuladas como Diretivas conferiu discricionariedade excessiva aos Estados-membros.

Os Estados, por sua vez, são os entes responsáveis pela prática do acolhimento e não têm cumprido de forma razoável as normas regionais, o que ficou evidente na pesquisa ao se expor que as condições de acolhimento variam entre países da UE, mas sempre aquém do esperado. Conforme também já foi exposto, com uma política de acolhimento ineficaz, as mulheres e meninas refugiadas ficam ainda mais vulneráveis à violência baseada em gênero.

Essas violências são perpetradas por diversos agentes que permeiam o cotidiano das

refugiadas, e este trabalho argumenta que as políticas públicas para refugiados na UE não diminuem o suficiente esse quadro de violência, na contramão dos ideais normativos da instituição regional. Assim, as normas regionais de acolhimento a refugiados da União Europeia executadas pelos Estados-membros com alto grau de liberdade na formulação dessas políticas públicas resultam em dissonâncias entre os padrões de recepção em cada Estado. A realidade de insuficiência e ineficácia das políticas de acolhimento realizadas pelos Estados-membros da UE, em especial sobre as questões sobre violência baseada em gênero, consiste em um tipo de silenciamento institucional e de reprodução de subalternidade.

O conceito de silenciamento refere-se a capacidades de reconhecimento e de exercício de poder. Nossa foco neste trabalho foram os silenciamentos produzidos pelas instituições políticas em relação às mulheres refugiadas. Medir os silêncios impostos às mulheres refugiadas consistiu em observar se essas mulheres, que não acessam o poder institucional, foram representadas e atendidas na formulação e na execução de políticas públicas que, em tese, teriam como um de seus objetivos promover o melhor interesse delas.

Ao longo do trabalho, ficou claro que existem políticas públicas e normas sobre violência baseada em gênero na população refugiada. Contudo, também ficou evidente pelos relatos de pessoas envolvidas no acolhimento e pelos conteúdos dos relatórios citados que essas normas e práticas atualmente existentes não foram capazes de suprir as necessidades da público para a qual elas foram formuladas.

Conforme elucidado no Capítulo 2, as normas regionais sobre acolhimento fundamentam-se nos Direitos Humanos e consideram, ainda que superficialmente, que existem necessidades específicas de mulheres e meninas refugiadas. Entretanto, conforme foi elucidado ao longo do trabalho, argumento que o alto nível de discricionariedade das normas regionais, a pouca especificidade delas sobre o tratamento de mulheres e meninas, e as consequentes dissonâncias entre as normas da instituição regional sobre o tema do refúgio e as políticas dos Estados-membros, em especial as políticas de acolhimento, são os principais fatores que contribuem para o cenário atual de violação dos direitos humanos das refugiadas.

A própria Comissão Europeia (2020c) afirma que um grande entrave para a melhora do acolhimento é a discricionariedade que os Estados mantêm na implementação das normas da UE sobre condições de acolhimento de migrantes e refugiados nacionais de países terceiros (não-membros da UE). A União Europeia, apesar de ser a experiência mais avançada de integração regional no mundo, ainda deixou margens de discricionariedade excessivas para os Estados-membros na temática migratória. São os Estados internamente que decidem quais leis vão reger o acolhimento aos refugiados, devendo ter como parâmetro as diretrizes da Diretiva

sobre Condições de Acolhimento, mas permanece o poder discricionário dos Estados na formulação das leis e aplicação das políticas de acolhimento que consideram mais adequadas.

Um dos motivos que explicam essa precária execução das normas de acolhimento a refugiados é a ascensão de representantes políticos de direita e de extrema-direita na Europa nas eleições dos anos 2010. Os nacionais dos países europeus votaram em massa em candidatos com pautas xenofóbicas, reacionárias, chauvinistas, “eurocéticas” (contrários à integração regional da UE), racistas, machistas e islamofóbicas. Analistas avaliam que os motivos para a onda conservadora na Europa foram, dentre outros, o grande fluxo de refugiados da década de 2010, os efeitos da crise econômica mundial de 2008 e o sentimento de perda da identidade nacional frente aos avanços da União Europeia (AISCH; PEARCE; ROUSSEAU, 2017).

Assim, líderes reacionários tiveram o apoio de grande parcela da população para conquistarem espaços de poder em diversos países da Europa. Na Hungria, o primeiro-ministro Viktor Orbán realizou dura política de contenção de refugiados, construindo muros físicos nas fronteiras, criminalizando a assistência a refugiados no país (GOZDZIAK; MAIN, 2020) e em 2015 conseguiu aprovação do Parlamento para utilizar o exército para proteger as fronteiras (FERREIRA, 2016).

Os Balcãs (como Croácia, Eslovênia e Sérvia) acompanharam a Hungria na contenção de refugiados e fechamento de fronteiras (FERREIRA, 2016), enquanto a mídia húngara veiculava que o país estaria sendo o bastião da cristandade europeia contra os muçulmanos (PALL; SAYFO, 2016). Jaroslaw Kaczynski, presidente da Polônia, também se utiliza da narrativa anti-islâmica para promover suas medidas restritivas a refugiados (GOZDZIAK; MAIN, 2020) e justificava suas ações afirmando que aceitar refugiados causaria uma catástrofe social, uma crise de segurança e o desmantelamento da cultura europeia (EFE, 2017).

Na Alemanha, o que começou em 2015 com uma “Wilkommenspolitik” favorável ao acolhimento a refugiados, teve impacto negativo para o governo Merkel e logo em 2016 reverteu-se em fechamento de fronteiras. Cresceu o sentimento anti-imigração e anti-islamismo, como o fenômeno “Pegida” (sigla em alemão que significa Patriotas Europeus contra a Islamização do Ocidente) (SOMASKANDA, 2015). Nesse cenário, o partido anti-imigração, de extrema-direita e com inspiração neonazista Alternativa para a Alemanha (AfD) se destacou nas eleições de 2016 entrando no Parlamento. Na Áustria, ocorreu um movimento similar, com inicial abertura aos refugiados seguida de pressão pelo Partido da Liberdade, de extrema-direita, para conter os fluxos de refugiados (FERREIRA, 2016).

A Grécia, a Itália e a França também testemunharam o fortalecimento de grupos de extrema-direita, xenofóbicos e racistas no poder desde o aumento do fluxo de refugiados. Na

Grécia, o partido Aurora Dourada, de inspiração neonazista, chegou a ser a terceira maior força política no Parlamento na década de 2010 (CNN, 2020). Na Itália, partidos de fascistas e anti-imigração como o Movimento 5 Estrelas e a Liga Norte conseguiram votação expressiva no Parlamento. Matteo Salvini, o líder da Liga e à época Ministro do Interior, é acusado de sequestro de 131 pessoas refugiadas ao não permitir que elas desembarcassem em solo italiano após serem resgatadas em alto mar por um navio em 2019 (VERDÚ, 2020). Nas eleições francesas de 2017, a candidata de extrema-direita Marine Le Pen tinha como promessa de campanha suspender a imigração para a França, para parar o que ela chamava de “situação descontrolada” e “frenesi” (BBC, 2017).

As violações de Direitos Humanos que ocorrem com os refugiados às portas da Europa tornaram-se uma questão moral e política crucial da contemporaneidade. De um lado, há defensores do acolhimento digno de refugiados e acusam as medidas restritivas da UE de causarem sofrimento e mortes, e de outro há defensores do fechamento das fronteiras para assegurar que os “valores europeus” não sejam ameaçados por pessoas de outras culturas (GOZDZIAK; MAIN, 2020). Segundo a Secretária-Geral do Conselho Europeu para Refugiados e Exilados (ECRE), não está em marcha uma “crise de refugiados” na Europa, e sim uma “profunda crise política europeia que vem se desdobrando desde 2015/2016, paralisando as tomadas de decisões e criando divisões profundas e provavelmente irreparáveis entre Estados-membros da UE” (WOOLARD, 2018, p. 150). Também nesse sentido, Ferreira (2016) argumenta que:

A gestão desta crise é uma prova de fogo para a UE e poderia ter sido um triunfo coletivo da Europa através de um esforço conjunto. No entanto, até ao momento, é todo o contrário. É uma história de dissensões entre os Estados-membros, da falta de solidariedade europeia, e da sua incapacidade de encontrar uma resposta coerente para a gestão dos fluxos migratórios. A reintrodução, ainda que temporária, dos controles fronteiriços por parte de alguns Estados-membros, a adoção de políticas nacionais de asilo cada vez mais restritivas e o reforço dos perímetros fronteiriços internos por parte de alguns Estados-membros, através da edificação de muros e vedações, abriram várias brechas dentro da própria UE. [...] Deste modo, a resposta da UE resulta de mínimos comuns alcançados entre os estados-membros que têm como objetivo orientar as respetivas políticas nacionais. Contudo, estas políticas europeias são apenas orientadoras, pelo que a nível nacional os estados têm adotado respostas mais ou menos restritivas (FERREIRA, 2016, pp. 87, 88 e 97).

Em suma, pôde-se concluir que: há violências diretas e indiretas, realizadas por uma miríade de agentes do cotidiano das refugiadas, as quais têm consequências específicas para os corpos femininos. Ademais, conclui-se que a política imigratória restritiva de países da UE exacerba esse quadro violento de colonialidade do gênero e de reforço da subalternidade.

Portanto, apesar de as diretrizes formais da União Europeia serem de promover sensibilidade de gênero nas políticas públicas para refugiados, as políticas atualmente executadas pelos países da UE não têm se mostrado suficientes para garantir a proteção integral das mulheres e meninas refugiadas, e não raro agentes de segurança dos Estados são os autores de violências diretas e indiretas (KLOVRZA DIOGO, 2022).

Algumas das respostas institucionais de Estados-membros e da União Europeia para os grandes fluxos de refugiados não tiveram sensibilidade de gênero e, assim, exacerbaram as múltiplas vulnerabilidades das refugiadas (FREEDMAN, 2016). A título de exemplo, algumas respostas institucionais que tiveram esse impacto foram as políticas imigratórias restritivas, o fechamento unilateral das fronteiras, a coleta de dados inadequada e escassa, a falta de serviços públicos básicos, a má gestão dos campos, incapacidade de oferecer alojamentos adequados às necessidades das refugiadas, o fortalecimento da agência Frontex (WHERE..., 2018), e o descumprimento das diretrizes fundamentadas no Direito Europeu que exigem que os Estados-membros executem os procedimentos de acolhimento a refugiados considerando aspectos de gênero (KLOVRZA DIOGO, 2022).

Por fim, identifica-se o silenciamento e invisibilização de demandas e necessidades das refugiadas de forma clara na insuficiente coleta de dados sobre violência de gênero na União Europeia, interpretando essas ausências em termos de dados como um silenciamento da mulher subalterna (SPIVAK, 2010). As coletas de dados, as quais raramente são realizadas, são feitas de forma fragmentada por cada Estado receptor e muitas vezes as coletas gerais sequer desagregam dados relativos a gênero ou abordam violências com base em gênero. Assim, além de analisar as soluções e respostas institucionais existentes, é válido averiguar se a questão do refúgio na perspectiva de gênero está sequer sendo considerada pelas autoridades na formulação de políticas públicas. Assim, analisar essa condição basilar para a construção de políticas públicas sensíveis a gênero que é a coleta apropriada de dados possibilita uma análise crítica potente sobre silenciamentos velados nos processos de tomada de decisão de política migratória europeia (KLOVRZA DIOGO, 2022).

Conforme as informações angariadas ao longo dos capítulos, observou-se que pessoas refugiadas não têm uma experiência homogênea, por serem corpos generificados, racializados e nacionalizados. Ademais, ao expor as lacunas que as normas jurídicas europeias têm em relação à proteção de mulheres e meninas refugiadas, corrobora-se a ideia de que muitas vezes o Direito homogeneiza experiências dos refugiados ao colocar os mesmos direitos e deveres a todos em nome da isonomia, ao invés de priorizar a equidade. Portanto, foi possível observar necessidades invisibilizadas por normas e políticas supostamente “*gender-neutral*” (com

neutralidade de gênero). Identificar essas ausências, esses silenciamentos, é um passo basilar para melhor formular políticas públicas que de fato promovam a mitigação dos problemas enfrentados no cotidiano das mulheres e meninas refugiadas em qualquer parte do mundo que recebe refugiadas e migrantes, como é o caso do Estado brasileiro.

Destarte, embora não estejamos diante de um vácuo completo de normas, percebe-se a existência de lacunas de legislação e de insuficiências de execução de políticas públicas. Com as evidências angariadas por este trabalho, conclui-se que essas deficiências de formulação e de execução de políticas públicas acarretam consequências graves para a vida das mulheres refugiadas, perpetuando a permanência delas no não-lugar que é habitar a fronteira.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. **Global Trends:** Forced displacement in 2019. 2020. Disponível em: <[https://www.unhcr.org/5ee200e37/#\\_ga=2.70363216.170307768.1604151172-52110712.1584644093](https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.70363216.170307768.1604151172-52110712.1584644093)>. Acesso em: 10 out. 2020.

ACNUR. **Global Trends:** Forced displacement in 2020. 2021. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/>>. Acesso em: 18 jun. 2021.

ACNUR. **Guidelines on International Protection: Gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees HCR/GIP/02/01.** 2002. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/3d58ddef4/guidelines-international-protection-1-gender-related-persecution-context.html>>. Acesso em: 15 out. 2021.

ACNUR. **History of UNHCR.** 2020a. Disponível em:<<https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html>>. Acesso em: 19 out. 2020.

ACNUR. **List of participants.** 2019. Disponível em:<<https://www.unhcr.org/5e0075dd7>>. Acesso em: 19 nov. 2020.

ACNUR. **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and 1967 Protocol.** 2015. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>>. Acesso em: 12 out. 2020.

ACNUR. **The Global Compact on Refugees.** 2020b. Disponível em:<<https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>>. Acesso em: 19 out. 2020.

ACNUR. **UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls.** 2008. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/women/47cfa9fe2/unhcr-handbook-protection-women-girls-first-edition-complete-publication.html>>. Acesso em: 15 out. 2021.

ACNUR. **UNHCR Policy on age, gender and diversity.** 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5aa13c0c7.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2021.

ACNUR. **Woman Alone: The Fight for Survival by Syria's Refugee Women.** UNHCR Report; Geneva: UNHCR, 2014.

ACNUR; UNFPA; WRC, ca. 2016. **Initial assessment report: protection risks and responses for women and girls in the European refugee and migrant crisis Greece and the former Yugoslav Republic of Macedonia.** Disponível em: <<https://www.unhcr.org/569f8f419.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2021.

AISCH, G.; PEARCE, A.; ROUSSEAU, B. **“How Far Is Europe Swinging to the Right?”** 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/interactive/2016/05/22/world/europe/europe-right-wing-austria-hungary.html>>. Acesso em: 27 fev. 2022.

ALMEIDA, S. Prefácio. In: SPIVAK, Gayatri C. **Pode o Subalterno Falar?**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

ANDRADE, José. “Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997)”. In: JUBILUT, Liliana; GODOY, Gabriel (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97.** São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

- ANISTIA INTERNACIONAL. The Global Refugee Crisis: A Conspiracy of Neglect.**  
2015. Disponível em:  
<[www.amnestyusa.org/sites/default/files/p4575\\_global\\_refugee\\_crisis\\_syria.pdf](http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/p4575_global_refugee_crisis_syria.pdf)> Acesso em:  
9 out. 2019.
- ASAF, Y. “Syrian Women and the Refugee Crisis: Surviving the Conflict, Building Peace, and Taking New Gender Roles”. **Social Sciences**, 6(3), 110, set. 2017.  
<https://doi.org/10.3390/socsci6030110>
- BAINES, E. Vulnerable Bodies: Gender, the UN and the Global Refugee Crisis.** New York: Routledge, 2016.
- BAKLACIOGLU, N. The violence of tolerated temporality: Syrian women refugees on the outskirts of Istanbul. In: FREEDMAN, J.; KIVILCIM, Z; BAKLACIOGLU, N. **A Gendered Approach to the Syrian Refugee Crisis.** New York: Routledge, 2017.  
<https://doi.org/10.4324/9781315529653-4>
- BALLESTRIN, Luciana. Feminismos Subalternos. **Revista de Estudos Feministas**, vol. 25, n. 3, 1035-1054, 2017.  
<https://doi.org/10.1590/1806-9584.2017v25n3p1035>
- BARRETO, Luiz. “A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história”. In: BARRETO, Luiz (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas.** Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.
- BBC. **French election: Le Pen pledges to suspend immigration.** 2017. Disponível em:  
<<https://www.bbc.com/news/world-europe-39625509>>. Acesso em: 05 abr. 2022.
- BBC. **Moria migrants: Fire destroys Greek camp leaving 13,000 without shelter.** 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-54082201>>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- BELANTERI, R.; HINDERAKER, S.; WILKINSON, E. et al., 2020, Sexual violence against migrants and asylum seekers. The experience of the MSF clinic on Lesvos Island, Greece. **PLoS ONE**, 15(9), set. 2020.  
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0239187>
- BENHABIB, Seyla. “Borders, Boundaries, and Citizenship”. **Political Science and Politics**, Vol. 38, No. 4. Out, 2005, pp. 673-677.  
<https://doi.org/10.1017/S1049096505050328>
- BIRLA, Ritu. Postcolonial Studies: Now That's History. In: MORRIS, Rosalind C (Ed). **Can the Subaltern Speak? Reflection on the history of an idea.** NY: Columbia University Press, 81-99, 2010.
- BUCKLER, L. **Coronavirus as a pretext for detention? On the latest disconcerting developments in Calais.** 2020. Disponível em: <<https://refugee-rights.eu/2020/03/27/coronavirus-as-a-pretext-for-detention-on-the-latest-disconcerting-developments-in-calais>>. Acesso em: 20 set. 2021.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.  
<https://doi.org/10.1515/9781685853808>

CHAKRABARTY, Dipesh. Subaltern Studies and Postcolonial Historiography. In: GERARD DELANTY, G.; ISIN, E. (Eds). **Handbook of Historical Sociology**, 2003.  
<https://doi.org/10.4135/9781848608238.n14>

CNN. **Aurora Dourada: Grécia declara partido de extrema-direita como grupo criminoso.** 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/aurora-dourada-grecia-declara-partido-de-extrema-direita-como-grupo-criminoso/>>. Acesso em: 05 abr. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity.** 2020b. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1706](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706)>. Acesso em: 04 nov. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Commission staff working document accompanying the document proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC)2003/109 and the proposed Regulation.** 2020c. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0207>>. Acesso em: 04 nov. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Common European Asylum System.** 2021. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system\\_pt](https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_pt)>. Acesso em: 20 dez. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, ‘A European Agenda On Migration’**, COM(2015), 13 mai. 2015, 240 p.

COMISSÃO EUROPEIA. **EQUAL Guide on Gender Mainstreaming.** 2004. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/employment\\_social/equal\\_consolidated/data/document/gendermain\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/data/document/gendermain_en.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Liderança política.** 2021d. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/how-commission-organised/political-leadership\\_pt](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/how-commission-organised/political-leadership_pt)>. Acesso em: 16 dez. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **New Pact on Migration and Asylum, setting out a fairer, more European approach.** 2020. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/home-affairs/news/new-pact-migration-and-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach-2020-09-23\\_pt](https://ec.europa.eu/home-affairs/news/new-pact-migration-and-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach-2020-09-23_pt)>. Acesso em: 04 nov. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers.** 2022b. Disponível em:

<[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_1707](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707)>. Acesso em: 11 jan 2022.

**COMISSÃO EUROPEIA. Proposal for a Directive Of The European Parliament And Of The Council laying down standards for the reception of applicants for international protection.** 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0465&from=EN>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

**COMISSÃO EUROPEIA. Regulamentos, diretrizes e outros atos legislativos.** 2021b. Disponível em: <[https://europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation\\_pt](https://europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_pt)>. Acesso em: 20 dez. 2021.

**COMISSÃO EUROPEIA. The EU Facility for Refugees in Turkey.** 2022. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status/turkey/eu-facility-refugees-turkey\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status/turkey/eu-facility-refugees-turkey_en)>. Acesso em: 10 jan. 2022.

**COMISSÃO EUROPEIA. The Reception Conditions Directive.** 2021c. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/reception-conditions\\_pt](https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/reception-conditions_pt)>. Acesso em: 20 dez. 2021.

**CONSELHO da Europa. Human rights of refugee and migrant women and girls need to be better protected.** 2016. Disponível em: <[www.coe.int/en/web/commissioner/-/human-rights-of-refugee-and-migrant-women-and-girls-need-to-be-better-protected?desktop=false](https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/human-rights-of-refugee-and-migrant-women-and-girls-need-to-be-better-protected?desktop=false)>. Acesso em: 11 nov. 2020.

**CONSELHO DA UE. EU asylum reform.** 2021. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

**CONSELHO DA UE. Reception conditions for asylum applicants: Council agrees mandate for negotiations.** 2017. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/29/reception-conditions-for-asylum-applicants-council-agrees-mandate-for-negotiations/>>. Acesso em: 12 ago. 2021.

**CONVENÇÃO de Istambul.** 2011. Disponível em: <[www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=210](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=210)>. Acesso em: 20 jan. 2022.

**CONVENÇÃO relativa ao Estatuto dos Refugiados.** 1951. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)> Acesso em: 02 mar. 2021.

**DIRETIVA sobre Condições de Acolhimento.** 2013. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=E>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

**EASO (European Asylum Support Office). A Review of Empirical Surveys of Asylum Related Migrants.** 2018. Disponível em: <https://easo.europa.eu/sites/default/files/easo-review-surveys-1-2.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **EASO Asylum Report 2020.** Disponível em:  
<<https://www.easo.europa.eu/asylum-report-2020>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **EASO Vulnerable groups.** Disponível em: <<https://easo.europa.eu/asylum-support-training/vulnerable-groups>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

**EASO. EASO guidance on reception conditions: operational standards and indicators.**  
2016. Disponível em:  
<<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Guidance%20on%20reception%20conditions%20-%20operational%20standards%20and%20indicators%5B3%5D.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

**EEF. Kaczynski afirma que aceitar refugiados pode causar uma "catástrofe social".**  
2017. Disponível em: <<https://www.efe.com/efe/portugal/destacada/kaczynski-afirma-que-aceitar-refugiados-pode-causar-uma-catastrofe-social/50000440-3273288>>. Acesso em: 05 abr. 2022.

**EUR-LEX. Procedure 2016/0223/COD:** Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. 2022. Disponível em:  
<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM:2016:0466:FIN>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

**EUROPEAN Conservatives And Reformists.** 2022. Disponível em: <<https://ecrgroup.eu/ecr>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

**EUROSTAT. Annual asylum statistics.** 2022. Disponível em:  
<[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics&oldid=558844#Number\\_of\\_asylum\\_applicants\\_increase\\_in\\_2021](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics&oldid=558844#Number_of_asylum_applicants_increase_in_2021)>. Acesso em: 10 ago. 2021.

**EWL. 30 years of European Women's Lobby.** 2015. Disponível em:  
<<https://www.womenlobby.org/25-years-of-European-Women-s-Lobby?lang=en>>. Acesso em: 20 set. 2021.

**EWL. Infographic Country findings.** 2016. Disponível em:  
<[http://www.womenlobby.org/IMG/jpg/country\\_infographic.jpg](http://www.womenlobby.org/IMG/jpg/country_infographic.jpg)>. Acesso em: 20 set. 2021.

**FERREIRA, S.** ‘Orgulho e preconceito: a resposta europeia à crise de refugiados’. **Populismo e Migrações**, jun. 2016, pp. 087-107.

**FRA. Asylum, migration and borders.** 2022 Disponível em:  
<<https://fra.europa.eu/en/themes/asylum-migration-and-borders>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

**FRA. Children In Migration In 2019 — 1.1.2019 31.12.2019.** 2020a. Disponível em:  
<[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-children-in-migration\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-children-in-migration_en.pdf)>. Acesso em: 19 fev. 2022.

**FRA. Migration: Key Fundamental Rights Concerns — 01.01.2021 30.06.2021.** 2021c. Disponível em: <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2021-migration-bulletin-2\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-migration-bulletin-2_en.pdf)>. Acesso em: 21 fev. 2022.

**FRA. Migration: Key Fundamental Rights Concerns — 1.10.2019 31.12.2019.** 2020c. Disponível em: <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-migration-bulletin-1\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-migration-bulletin-1_en.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2022.

**FRA. Migration: Key Fundamental Rights Concerns — 1.10.2020 31.12.2020.** 2021b. Disponível em: <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2021-migration-bulletin\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-migration-bulletin_en.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2022.

**FRA. Migration: Key Fundamental Rights Concerns — 1.4.2019 30.6.2019.** 2019a. Disponível em: <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-migration-bulletin-3\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-migration-bulletin-3_en.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2022.

**FRA. Migration: Key Fundamental Rights Concerns — 1.7.2020 30.9.2020.** 2020b. Disponível em: <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-migration-bulletin-4\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-migration-bulletin-4_en.pdf)>. Acesso em: 19 fev. 2022.

**FRA. Migration: Key Fundamental Rights Concerns — Jul. 2021 - Set. 2021.** 2021a. Disponível em: <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/2021-12/fra-2021-migration-bulletin-3\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/2021-12/fra-2021-migration-bulletin-3_en.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2022.

**FRA. Monthly data collection on the migration situation in the EU June 2017 Highlights.** 2017a. Disponível em: <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-june-2017-monthly-migration-report-highlights\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-june-2017-monthly-migration-report-highlights_en.pdf)>. Acesso em: 19 fev. 2022.

**FRA. Monthly data collection on the migration situation in the EU March 2017 Highlights.** 2017b. Disponível em: <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-march-2017-monthly-migration-report-highlights\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-march-2017-monthly-migration-report-highlights_en.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2022.

**FRA. Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy February 2019.** 2019. Disponível em: <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-opinion-hotspots-update-03-2019\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-opinion-hotspots-update-03-2019_en.pdf)>. Acesso em: 10 set 2021.

**FRA. Thematic focus: Gender-based violence.** 2016. Disponível em: <<https://fra.europa.eu/en/content/thematic-focus-gender-based-violence>>. Acesso em: 10 set 2021.

**FREEDMAN, J. Gendering the international asylum and refugee debate.** New York: Palgrave Macmillan, 2015.  
<https://doi.org/10.1057/9781137456236>

**FREEDMAN, J.** Sexual and gender-based violence against refugee women: a hidden aspect of the refugee "crisis". **Reproductive Health Matters.** Vol. 24, 2016.  
<https://doi.org/10.1016/j.rhm.2016.05.003>

FREEDMAN, J.; KIVILCIM, Z; BAKLACIOGLU, N. Introduction: gender, migration and exile. In: FREEDMAN, J.; KIVILCIM, Z; BAKLACIOGLU, N. **A Gendered Approach to the Syrian Refugee Crisis**. New York: Routledge, 2017.

<https://doi.org/10.4324/9781315529653>

FREEDMAN, Jane. **Gendering the international asylum and refugee debate**. 2 ed. UK: Palgrave Macmillan, 2015.

<https://doi.org/10.1057/9781137456236>

GALTUNG, J. Cultural Violence. **Journal of Peace Research**. Oslo, Vol. 27, no 3, 1990.

<https://doi.org/10.1177/0022343390027003005>

\_\_\_\_\_. Violence, peace and peace research. **Journal of Peace Research**. Oslo, Vol. 6, no 3, 1969.

<https://doi.org/10.1177/002234336900600301>

HEINRICH, D. **EU refugee deal with Turkey full of hypocrisy**. 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/opini%C3%A3o-acordo-ue-turquia-sobre-refugiados-%C3%A9-hipocrisia-pura/a-43030603>>. Acesso em: 10 out. 2019.

HRW. **Greece Camp Conditions Endanger Women, Girls: Asylum Seekers Lack Safe Access to Food, Water, Health Care**. 2019. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2019/12/04/greece-camp-conditions-endanger-women-girls>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH. **“As Though We Are Not Human Beings” Police Brutality against Migrants and Asylum Seekers in Macedonia**. 2015. Disponível em: <[https://www.hrw.org/report/2015/09/21/though-we-are-not-human-beings/police-brutality-against-migrants-and-asylum#\\_ftn20](https://www.hrw.org/report/2015/09/21/though-we-are-not-human-beings/police-brutality-against-migrants-and-asylum#_ftn20)>. Acesso em: 20 mar. 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Frontex Failing to Protect People at EU Borders Stronger Safeguards Vital as Border Agency Expands**. 2021. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2021/06/23/frontex-failing-protect-people-eu-borders>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

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

KAUNERT, C.; LEONARD, S. ‘The Development of the EU Asylum Policy: Venue-Shopping in Perspective’. **Journal of European Public Policy**, 19(9), 2012, pp. 1396–1413.  
<https://doi.org/10.1080/13501763.2012.677191>

KLOVRZA DIOGO, Ana Victória. “As habitantes da fronteira: o silenciamento das mulheres refugiadas”. In: VEIGA, Fábio da Silva; Alves, Rodrigo Vitorino Souza; Fonseca, Maria Hemília. **Diálogos dos Direitos Humanos**, Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos, 2022, 661 págs. ISBN: 978-989-53281-4-7.

KRASNER, S. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, vol. 36, no. 2, 1982.

<https://doi.org/10.1017/S0020818300018920>

LUGONES, María. Colonialidad y género. **Tabula Rasa**, Bogotá, v. 1, n. 9, p. 73-101, jul. 2008.

<https://doi.org/10.25058/20112742.340>

MIGNOLO, Walter. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 32, n. 94, 2017.

<https://doi.org/10.17666/329402/2017>

MONTE, I. O debate e os debates: O debate e os debates: abordagens feministas para as abordagens feministas para as relações internacionais. **Estudos Feministas**, Florianópolis, jan-abr, 2013

<https://doi.org/10.1590/S0104-026X2013000100004>

MOULIN, C. A construção do refugiado no pós-Guerra Fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, Vol. 7, n. 2, jul.-dez. 2012.

MOULIN, C. Os direitos humanos dos humanos sem direitos Refugiados e a política do protesto. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 26, N° 76, 2011.

<https://doi.org/10.1590/S0102-69092011000200008>

NAÇÕES UNIDAS. **Global Compact on Refugees**. 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5c658aed4>>. Acesso em: 15 out. 2021.

NEW camp for refugees in Greece ‘worse than Moria’. **DW (Deutsche Welle)**. 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/greece-moria-refugees-new-camp-conditions/a-55053895>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

ONU. **Refugiados sírios recorrem à mendicância, à prostituição e ao trabalho infantil para sobreviver, afirma ONU**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/refugiados-sirios-recorrem-a-mendicancia-a-prostituicao-e-ao-trabalho-infantil-para-sobreviver-afirma-onu/>>. Acesso em: 12 out. 2019.

OXFAM INTERNATIONAL. **Foreign Territory: The Internationalisation of EU Asylum Policy**. Oxford: Oxfam, 2005.

OXFAM. **Vulnerable and abandoned:** How the Greek reception system is failing to protect the most vulnerable people seeking asylum. 2019. Disponível em: <[https://www.gisti.org/IMG/pdf/rapport\\_oxfam\\_2019-01.pdf](https://www.gisti.org/IMG/pdf/rapport_oxfam_2019-01.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2022.

PALL, Z.; SAYFO, O. ‘Why an Anti-Islam Campaign Has Taken Root in Hungary, a Country with Few Muslims,’ **Revue**, 14. September, 2016.

PARKER, S. Hidden crisis: violence against Syrian female refugees. **World Report**. Vol 385, n. 9985, jun. 2015.

[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)61091-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)61091-1)

PARLAMENTO EUROPEU. **About Parliament**. 2021b. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

**PARLAMENTO EUROPEU. Reform of the reception conditions directive.** 2021. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-reform-of-the-reception-conditions-directive>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

**PETERSON, S.; RUNYAN, A. Global Gender Issues— Dilemmas in World Politics.** Colorado: Westview Press, 1999.

**PROTOCOLO de 1967, 1967.** Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2020.

**QUIJANO, A.** “Colonialidad del poder, eurocentrismo y America latina”. In: **LANDER, Edgardo (ed.). Colonialidad del Saber, Eurocentrismo y Ciencias Sociales.** Buenos Aires: Clacso-unesco, 2000.

**REFUGEE RIGHTS EUROPE. Open letter:** Five years after the EU-Turkey Statement, European Civil Society Demands an End to Containment and Deterrence at the EU's External Borders. 2021. Disponível em: <<https://refugee-rights.eu/2021/03/18/open-letter-five-years-after-the-eu-turkey-statement-european-civil-society-demands-an-end-to-containment-and-deterrence-at-the-eus-external-borders/>>. Acesso em: 10 jan 2022.

**REFUGEE RIGHTS EUROPE. Unsafe Borderlands. Filling data gaps relating to women in the Calais camp.** 2016. Disponível em: <<http://refugeerights.org.uk/reports/>>. Acesso em: 10 jan 2022.

**REFUGEE RIGHTS EUROPE. Why there is an urgent need to secure sexual and reproductive healthcare rights for refugees in Europe.** 2018. Disponível em: <<https://refugee-rights.eu/2018/10/26/why-there-is-an-urgent-need-to-secure-sexual-and-reproductive-healthcare-rights-for-refugees-in-europe/>>. Acesso em: 10 jan 2022.

**REFUGEE RIGHTS EUROPE; IMMIGRANT COUNCIL OF IRELAND. Hidden Struggles: Filling information gaps regarding adversities faced by refugee women in Europe.** 2017. Disponível em: <[https://resource-centre-uploads.s3.amazonaws.com/uploads/rre\\_hiddenstruggles.pdf](https://resource-centre-uploads.s3.amazonaws.com/uploads/rre_hiddenstruggles.pdf)>. Acesso em: 09 mar 2022.

**RIBA, Monica. Women face daily dangers in Greek refugee camps.** 2018. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2018/10/women-daily-dangers-refugee-camps-greece/>>. Acesso em: 11 nov. 2020

**SELIS, Lara M. R. At the edge of language:** rereading subalternity through misrecognition and sinthome. 2019. 243 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

**SOMASKANDA, S. Germany has a refugee problem, and the problem is the Germans. Foreign Policy.** 2015. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2015/08/07/germany-refugees--asylum-seekers-arson-violence-unwelcome/>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

**SPIVAK, G.** Can the Subaltern Speak? In: **NELSON, C.; GROSSBERG, L. (eds). Marxism and the Interpretation of Culture.** Londres: Macmillan, 1988.

[https://doi.org/10.1007/978-1-349-19059-1\\_20](https://doi.org/10.1007/978-1-349-19059-1_20)

SPIVAK, Gayatri C. **An Aesthetic Education in the Era of Globalization**. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

<https://doi.org/10.2307/j.ctv1n1bsfh>

SPIVAK, Gayatri C. Can the Subaltern Speak? Revised Edition. In: MORRIS, Rosalind C (Ed). **Can the Subaltern Speak? Reflection on the history of an idea**. NY: Columbia University Press, 21-80, 2010.

SPIVAK, Gayatri. Foreword: Upon Reading the Companion to Postcolonial Studies. In: SCHWARZ, H.; RAY, S. (eds). **A Companion to Postcolonial Studies**. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2005.

**Stronger Safeguards Vital as Border Agency Expands**. 2021. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2021/06/23/frontex-failing-protect-people-eu-borders>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

TICKNER, J.A. **Gendering World Politics**: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era. New York: Columbia University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. What is Your Research Program? Some Feminist Answers to International Relations Methodological Questions. **International Studies Quarterly**, Oxford, n.49, 2005.

<https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2005.00332.x>

**TRATADO sobre o Funcionamento da União Europeia**. 2007. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

UN WOMEN. **Concepts and definitions**. 2021. Disponível em: <<https://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. **Global Humanitarian Overview 2019**. 2019. Disponível em: <<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO2019.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

URBINA I. **The Secretive Prisons That Keep Migrants Out of Europe**. 2021. Disponível em: <<https://www.newyorker.com/magazine/2021/12/06/the-secretive-libyan-prisons-that-keep-migrants-out-of-europe>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

VERDÚ, D. **Senado italiano autoriza que Salvini seja julgado por bloquear navio com imigrantes**. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-02-13/senado-italiano-autoriza-que-salvini-seja-julgado-por-bloquear-navio-com-imigrantes.html>>. Acesso em: 05 abr. 2022.

WALKER, R. B. J. **After the Globe, Before the World**. London: Routledge, 2010.  
<https://doi.org/10.4324/9780203871249>

WALKER, R. B. J. **Inside/outside: International Relations as Political Theory.** Cambridge: Cambridge University Press, 1993.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511559150>

WALKER, R. B. J. Lines of Insecurity: International, Imperial, Exceptional. **Security Dialogue**, [S. l.], v. 37, n. 1, p. 65-82, 2006.  
<https://doi.org/10.1177/0967010606064137>

WHITWORTH, S. **Feminism and International Relations:** Towards a Political Economy of Gender in Interstate and Non-Governmental Institutions. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1997.  
<https://doi.org/10.1007/978-0-230-37162-0>

WOLFE, L. **Syria Has a Massive Rape Crisis.** 2013. Disponível em:  
<<https://www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/syria-has-a-massive-rape-crisis/274583/>>. Acesso em: 02 out. 2019.

WOOLLARD, C. Has the Mediterranean refugee crisis undermined European values?. **IEMed Mediterraneum Yearbook**, 2018, pp. 150–156.

YAMATO, R. V. 2021 “Pode o migrante falar? Um exercício de rearranjar desejos, escavar o eu e tornar delirante o outro em nós”. In: **Perspectivas pós-coloniais e decoloniais em relações internacionais**. TOLEDO, Aureo (organizador). Salvador : EDUFBA, 2021.

YOUNG, Robert J. C. **Postcolonialism: An Historical Introduction**. UK: Blackwell Publishing, 2001.