

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

Catarina Machado Perondini

**A responsabilidade do Brasil frente aos objetivos da Agenda 2030: uma visão sob a
perspectiva do combate às práticas de mutilação genital feminina**

São Paulo

2023

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Catarina Machado Perondini

RA00217580

A responsabilidade do Brasil frente aos objetivos da Agenda 2030: uma visão sob a perspectiva do combate às práticas de mutilação genital feminina

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação da Prof.^a. Dra. Clarisse Laupman Ferraz Lima.

São Paulo

2023

*Eu não sou livre enquanto alguma mulher não o for,
mesmo quando as correntes dela forem muito
diferentes das minhas.*

Audre Lorde

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de agradecer os responsáveis por tudo isso: meus pais. Foram eles que, desde sempre, proporcionaram estudos de qualidade que me permitiram fazer a Faculdade que hoje me forma. Foram eles que sempre acreditaram e incentivaram meus sonhos, e são eles que estão sempre presentes em todas as minhas conquistas.

Gostaria também de agradecer a todos os professores que participaram da minha formação ao longo desses anos de graduação. Um agradecimento especial à minha professora orientadora, Prof.^a Dra. Clarisse Laupman, que não somente me acompanhou durante a elaboração do presente trabalho, mas também em muitos outros momentos da faculdade, nas salas de aula, em cursos de extensão e competição.

À Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que luta todos os dias pelos seus princípios e narra sua história em cada cantinho do *campus*. Foi dentro desse ambiente acadêmico que pude crescer tanto pessoalmente e intelectualmente para que hoje pudesse me tornar a mulher que sou.

Por fim, a todos os colegas de trabalho, colegas de sala, amigos de longa data e amigos que pude fazer dentro dos corredores da PUC-SP, os meus mais sinceros muito obrigada, foram todos de alguma forma relevantes para que eu estivesse aqui contabilizando mais uma conquista: a tão sonhada formação em Direito.

RESUMO

O combate às práticas mutilação genital feminina (MGF), apesar de não ser uma dificuldade enfrentada pelo Brasil, tem sua relevância por ser um dos subobjetivos da Agenda 2030. O presente trabalho visa identificar a questão da eliminação da prática de mutilação genital feminina, com foco na responsabilidade dos países signatários, em especial o Brasil, para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Portanto, o intuito é verificar a atuação do Brasil no âmbito do combate às práticas de mutilação genital feminina desde a definição dos objetivos da Agenda 2030, tendo em vista o papel positivo e negativo do país, especialmente no reconhecimento de mulheres refugiadas vindas de contextos de mutilação genital feminina pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

Palavras-chave: Mutilação Genital Feminina (MGF); Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); Agenda 2030; Organização das Nações Unidas (ONU); Brasil; Refúgio; Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

ABSTRACT

The fight against female genital mutilation (FGM), although is not a difficulty faced by Brazil, is relevant because it is one of the sub-objectives of the 2030 Agenda. This thesis aims to identify the issue of eliminating the practice of female genital mutilation, focusing on the responsibility of the signatory countries, especially Brazil, to achieve the Sustainable Development Goals (SDG) established by the United Nations (UN). Therefore, the intent is to verify Brazil's responsibility in the fight against practices of female genital mutilation since the definition of the objectives of the 2030 Agenda, considering the country's positive and negative role, especially on the recognition of refugee women coming from contexts of female genital mutilation by the National Committee for Refugees.

Keywords: Female Genital Mutilation (FGM); Sustainable Development Goals (SDG); 2030 Agenda, United Nations (UN); Brazil; Refuge; National Committee for Refugees.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR ou Comissariado	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CG-CONARE	Coordenação de Elegibilidade na Coordenação-Geral do CONARE
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
Constituição Federal	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Convenção de 1951	Convenção de Genebra de 1951
Declaração de Cartagena	Declaração de Cartagena de 1984
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Humanos de 1948
Estatuto dos Refugiados	Lei nº 9.474, de 1997
GEE	Gases de Efeito Estufa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MGF	Mutilação Genital Feminina
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS ou Agenda 2030	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização de Unidade Africana
PARinAC	Parcerias em Ação
PPA	Plano Plurianual da União
Protocolo de 1967	Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. AGENDA 2030: OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	12
1.1. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio <i>versus</i> Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	13
1.1.1. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.....	14
1.1.2. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	16
1.2. A Agenda 2030 e os possíveis meios de implementação.....	18
1.3. Igualdade de Gênero: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.....	19
1.3.1. Eliminação de todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas.....	21
2. A MUTILAÇÃO GENITAL FEMININA E SEUS IMPACTOS.....	24
2.1. Conceito.....	24
2.2. Contexto histórico e sociocultural.....	25
2.3. Consequências da mutilação genital feminina.....	26
2.3.1. Complicações de saúde para mulheres e meninas.....	26
2.3.2. Violação aos Direitos Humanos.....	27
3. A ATUAÇÃO DO BRASIL NO COMBATE ÀS PRÁTICAS DE MUTILAÇÃO GENITAL FEMININA.....	30
3.1. Reconhecimento do refúgio às mulheres vindas de contextos de mutilação genital feminina.....	31
3.1.1. Direito ao refúgio.....	33
3.1.1.1. Instituto do refúgio.....	37
3.1.1.2. Fundamentos do refúgio.....	38
3.1.2. Proteção internacional dos refugiados.....	39
3.1.3. Proteção brasileira dos refugiados: panorama histórico.....	41

3.1.3.1. Fundamentos constitucionais.....	43
3.1.3.2. Lei nº 9.474/1997.....	44
3.1.4. A responsabilidade do Brasil no combate à mutilação genital feminina frente ao reconhecimento <i>prima facie</i> do refúgio para as mulheres e meninas vítimas da prática.....	46
CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	52

INTRODUÇÃO

Pouco se fala sobre mutilação genital feminina (MGF) no Brasil. Por ser uma prática que quase não ocorre no território brasileiro, são poucas as pessoas que relacionam o país com o tema. No entanto, o combate às práticas de mutilação genital feminina é um dos subobjetivos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS ou Agenda 2030), do qual o Brasil é signatário e, conseqüentemente, tem a responsabilidade de contribuir.

A principal finalidade da presente pesquisa é analisar de que forma o Brasil tem se movimentado para contribuir no combate às práticas de mutilação genital feminina, avanço esse posterior a um contexto de certo retrocesso dos Direitos Humanos no âmbito nacional quando da supressão dos dispositivos estabelecidos para monitoramento e avaliação dos ODS no país, que impactou, conseqüentemente, o âmbito internacional. De forma mais detalhada e tendo em vista os objetivos específicos da pesquisa, cada capítulo irá tratar de pontos essenciais ao tema central.

O trabalho desenvolveu-se em três capítulos: de início, será trazido um conteúdo mais aprofundado sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; em seguida, o foco passará para a mutilação genital feminina e seus impactos; e, por fim, uma análise da atuação do Brasil no combate às práticas de mutilação genital feminina.

No primeiro capítulo, com a finalidade de abordar o tema da eliminação da prática de mutilação genital feminina, será abordado todo o contexto em que surgiu a Agenda 2030 e de que forma o estabelecimento do Objetivo n. 5 direcionou a atenção às práticas de MGF.

Mencionado objetivo n. 5 dos ODS diz respeito à igualdade de gênero, na qual se busca exatamente alcançar essa igualdade e empoderar todas as mulheres e meninas, através de medidas de combate à desigualdade, tendo em consideração as características próprias de cada país e seus problemas específicos. Nesse sentido, os subobjetivos serviram para destrinchar o grande objetivo em metas mais específicas e atingíveis.

É o subobjetivo n. 5.3 que trata pontualmente da eliminação de todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas, sendo a última o foco principal do estudo. A MGF está muito relacionada com questões históricas e culturais das sociedades nas quais ainda ocorrem a prática, no entanto, este fato não faz com que deixe de ser considerada internacionalmente uma violação dos direitos humanos das mulheres, com base na discriminação e violência de gênero.

No segundo capítulo, o foco passará para a mutilação genital feminina em si, seu contexto e as consequências físicas, psicológicas e de violação dos direitos humanos dessas mulheres e meninas. À vista disso, o entendimento sobre o tema também implicará na discussão sobre a necessidade de elaboração de um plano de ação complexo que envolva diversos países e comunidades dispostos a abordar o tema de forma respeitosa, assimilando o contexto cultural em que a prática ocorre. A implementação de leis e a adoção de medidas educacionais, bem como a conscientização sobre empoderamento feminino, são abordagens relevantes para a compreensão e, conseqüentemente, a eliminação da prática.

No terceiro e último capítulo, haverá um profundo estudo no âmbito da responsabilidade do Brasil em atingir os objetivos da Agenda 2030, estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), e sua atuação para a eliminação das práticas de mutilação genital feminina. A análise contempla os dois últimos momentos do governo brasileiro para verificar a atuação do Brasil no desempenho de seus compromissos com os ODS.

Muito relevante para esta análise, é a atuação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) sobre o tema, especialmente no que diz respeito à decisão sobre o reconhecimento *prima facie* da condição de refugiadas para meninas e mulheres nacionais de países com alta prevalência da prática de Corte ou Mutilação Genital Feminina.

Apesar de ser uma questão recente, a reflexão será a partir da importância do instituto do refúgio na atuação do Brasil para combater a violência de gênero e eliminar todas as práticas de mutilação genital feminina. Também será objeto de estudo a influência desse reconhecimento para as refugiadas e para o próprio país, que estabeleceu internamente uma regra inovadora para o reconhecimento do *status* de refugiado.

Por fim, trazidas as hipóteses que serão propostas ao longo do trabalho, é necessário apontar que o método de abordagem a ser utilizado será o dialético, em que serão feitas análises de diferentes autores sobre o tema, a fim de que se chegue a uma conclusão. O método de procedimento será o monográfico, com a apresentação de teorias e suas análises, tendo em vista uma harmonia entre o método de abordagem e de procedimento.

1. AGENDA 2030: OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O tema da mutilação genital feminina foi trazido de forma mais precisa quando da elaboração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Para que seja possível entender todo o contexto sobre o assunto, é indispensável compreender o início de tudo: a Agenda 2030. A Agenda contém muitos detalhes que envolvem sua criação e as perspectivas que sobre ela recaem, as quais serão examinadas de forma organizada para que se chegue no tópico principal, a mutilação genital feminina e, posteriormente, seja possível analisar a atuação do Brasil na eliminação da prática.

Para tanto, vale começar o presente estudo com a contextualização do ODS.

Os ODS compõem uma agenda mundial de 17 objetivos, desdobrados em 169 metas específicas, que visam a construção e implementação de políticas públicas, de modo a estimular cinco áreas importantes para a humanidade: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias. A ideia dos ODS foi inicialmente trazida em junho de 2012, durante uma Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável na cidade do Rio de Janeiro, a denominada Rio+20, que assim ficou conhecida, pois marcava o vigésimo aniversário da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992¹.

Foi então na Rio+20 que os representantes de 193 Estados-Membros da ONU (re)firmaram seu compromisso político com o desenvolvimento sustentável, examinando o avanço e as falhas na execução das decisões tomadas em cúpulas anteriores sobre o assunto, além de abordarem questões emergentes e inovadoras. Após quase três anos de negociação ao redor do mundo, foram estabelecidos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas respectivas metas, determinados para serem cumpridos em um período de 15 anos, de 1º de janeiro de 2016 até o final de 2030.

Apesar da excelente notícia de que os líderes ao redor do mundo concordaram em algo tão importante quanto um conjunto específico de objetivos de desenvolvimento sustentável com prazos definidos, a Rio+20 também representou que os objetivos estabelecidos na Conferência de 1992 não foram inteiramente cumpridos, em outras palavras, a implementação dos grandes

¹ OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia e QUINELLI, Larissa. **Megatendências mundiais 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): uma reflexão preliminar sobre a “nova agenda” das Nações Unidas.** Revista Baru, Goiânia, v.2, n. 2, p. 109-110, jul/dez. 2016, p. 119.

tratados relacionados a mudanças climáticas, biodiversidade e combate à desertificação deixou a desejar².

No entanto, havia sim algo a ser celebrado: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), adotados em setembro de 2000, com o objetivo principal de combater a extrema pobreza e a fome global. Os ODM foram estabelecidos durante a denominada Cúpula do Milênio das Nações Unidas³ em Nova Iorque, nos Estados Unidos, tendo em vista a crescente desigualdade dos benefícios da globalização ao redor do mundo, especialmente nos países em desenvolvimento e com economias em transição.

O progresso dos ODM no compromisso de combater a pobreza extrema após 12 anos de sua implementação, fez com que os líderes mundiais decidissem que estava na hora de direcionar a atenção do mundo para o desafio do desenvolvimento sustentável. A partir de então é que surgiu a ideia de constituir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

1.1. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio *versus* Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, conforme elucidado, tinham maior foco a eliminação da pobreza e da fome no âmbito mundial, já os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, apesar de se basearem nos ODM, não se limitam a somente esses dois pontos, mas vão além. A ideia do desenvolvimento sustentável se ampara em três fundamentos: o desenvolvimento econômico, que engloba a eliminação da pobreza; a inclusão social, que implica em abranger a todos, promover a igualdade de gênero, garantir os direitos de grupos minoritários e reduzir as desigualdades na sociedade; e a preservação da sustentabilidade ambiental⁴.

Não somente, há uma distinção relevante em relação ao contexto em que cada Objetivo se dá. Os ODM tinham seu propósito voltado aos países mais pobres e às pessoas em situação de pobreza nos países de renda média, já os ODS são de abrangência mundial. Quer dizer, todos os

² SACHS, Jeffrey. *Transforming Our World: Achieving the Sustainable Development Goals*. SDGAcademyX, min. 1:46 - 2:53. Disponível em: <<https://learning.edx.org/course/course-v1:SDGAcademyX+TOW001+3T2022/home>>. Acesso em: 03 jun. 2023.

³ Durante a 55ª sessão da Assembleia Geral da ONU.

⁴ 55ª sessão da Assembleia Geral da ONU, min. 5:00 - 5:43.

países têm responsabilidade, independentemente de sua riqueza, de enfrentar o desafio de integrar os objetivos econômicos, sociais e ambientais da sociedade.

Dessa forma, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável se fazem úteis para alcançar, como o próprio nome diz, um desenvolvimento sustentável, que enfrente os desafios das mudanças climáticas, do estresse hídrico, da perda de biodiversidade, da igualdade de gênero, entre muitos outros. A abordagem dos ODS, portanto, é mais detalhada, mais intensa e visa não somente a erradicação da pobreza, mas também da justiça e equidade social, pois entendeu-se que uma coisa não perdura sem a outra, muito menos resiste a longo prazo sem sustentabilidade ambiental.

Vejamos pormenorizadamente os ODM e ODS.

1.1.1. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram estabelecidos no Brasil através do Decreto Presidencial de 31 de outubro de 2003⁵ e adaptado para a realidade brasileira. Foram criados oito ODM, os quais serão brevemente detalhados, sendo que cada um desdobra-se em metas globais, totalizando 21 metas e um conjunto de 60 indicadores para acompanhar o progresso de cada meta⁶.

ODM 1: Erradicar a extrema pobreza e a fome. Neste ponto, o Brasil foi mais arrojado e estabeleceu metas mais abrangentes; enquanto a ONU pretendia, até 2015, reduzir a extrema pobreza e a fome à metade do nível de 1990, o Brasil pretendia reduzir a pobreza extrema a um quarto e erradicar a fome até 2015. No âmbito da pobreza, o Brasil atingiu sua meta global e nacional, já no âmbito da fome, houve um avanço notável, mas que também evidenciou certas populações mais vulneráveis⁷.

ODM 2: Universalizar a educação primária. A meta era garantir a oportunidade de concluir o ensino primário até 2015, havendo progressos significativos na expansão do ensino primário, inclusive no Brasil.

⁵ BRASIL. **Decreto Presidencial de 31 de outubro de 2003. Institui Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn10011.htm>. Acesso em: 05 jun. 2023.

⁶ ROMA, Júlio César. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e sua transição para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Cienc. Cult., São Paulo, v. 71, n. 1, p. 33-39, jan. 2019 [ROMA], p. 33.

⁷ ROMA, p. 35.

ODM 3: Promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres. Aqui, a meta voltou-se também para a educação, ao intentar eliminar as disparidades entre os sexos em todos os níveis de ensino até 2015. O Brasil apresentou resultados talvez um pouco inusitados, de modo que não somente demonstrou ter atingido a paridade em 1990 no ensino fundamental, como também trouxe a ideia de disparidade em relação aos homens, que desistiam dos estudos para trabalhar, principalmente quando do acesso ao ensino superior, de tal maneira que a expansão do ensino superior acabou por beneficiar mais as mulheres⁸. No entanto, cabe a ressalva de que apesar do maior acesso às mulheres na educação, subsistiu a disparidade no mercado de trabalho e na representação política.

ODM 4: Reduzir a mortalidade na infância. A meta da ONU era reduzir, até 2015, a mortalidade na infância a dois terços do nível de 1990; o Brasil, nesse sentido, alcançou a meta em todas as regiões do país, com enfoque no Nordeste, que possuía mortalidade elevada em relação às demais regiões do país.

ODM 5: Melhorar a saúde materna. Esse objetivo compreende a redução da mortalidade materna e universalidade do acesso à saúde reprodutiva. Ainda, o Brasil acrescentou a meta de deter e inverter a tendência de crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo do útero até 2015. Houve alguns avanços e diversos retrocessos no mundo em relação a este objetivo, sendo que o Brasil também não alcançou a meta global.

ODM 6: Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças. Como o próprio nome já demonstra, o propósito era interromper a propagação e diminuir a incidência de HIV/Aids e reduzir a incidência de malária e outras doenças até 2015, bem como universalizar o acesso ao tratamento de HIV/AIDS até 2010. Nos vários pontos e diferentes faixas etárias, o Brasil teve resultados variados.

ODM 7: Assegurar a sustentabilidade ambiental. O objetivo visava a integração dos princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas e reverter a perda de recursos ambientais, redução da perda da biodiversidade e da proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário, e melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários. Em termos globais e

⁸ ROMA, p. 36.

nacionais, houveram melhorias impressionantes na taxa de desmatamento, emissões de gases de efeito estufa (GEE) e percentual de pessoas sem acesso à água e saneamento básico⁹.

ODM 8: Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Finalmente, o último objetivo, um dos objetivos mais elaborados, trouxe as seguintes metas: avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto; atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos, daqueles sem acesso ao mar e dos pequenos estados insulares em desenvolvimento; tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento; acesso à medicamentos essenciais a preços acessíveis nos países em vias de desenvolvimento; e tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias¹⁰.

1.1.2. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

A continuidade do projeto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio deu vida aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o qual se preocupou em ser mais abrangente e inclusivo, equilibrando a dimensão econômica, social e ambiental para o efetivo desenvolvimento sustentável. A oficialização da Agenda 2030 ocorreu em 25 de setembro de 2015¹¹, originando o documento intitulado “*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*”¹², o qual retrata a visão ambiciosa e transformacional dos líderes mundiais ao estabelecer as metas para o mundo.

Como dito anteriormente, os ODS têm por finalidade impulsionar as áreas de extrema importância para a humanidade e o planeta, a fim de promover mudanças significativas. As Pessoas, para que acabe a pobreza e a fome, garantindo dignidade, igualdade e um ambiente saudável para todos os seres humanos. O Planeta, sua proteção e adoção de medidas urgentes em relação às mudanças climáticas, bem como da produção sustentável através de recursos naturais. A Prosperidade, a fim de que todos os seres humanos tenham direito de desfrutar da vida, em consonância com o progresso econômico, social e tecnológico. A Paz para as sociedades, livres de medo e violência, condição necessária para que o desenvolvimento seja, de fato, sustentável. E a

⁹ ROMA, p. 37.

¹⁰ ROMA, p. 37/38.

¹¹ Durante a 70ª sessão da Assembleia Geral da ONU.

¹² Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Parceria global, amparada na solidariedade, destinada a se mobilizar para a implementação da Agenda 2030, em particular nos países mais vulneráveis.¹³

O comprometimento da ONU perante os ODS intenta concluir o proposto (e não atingido) pelos ODM e ir mais adiante. Nesse caso, as medidas adotadas se fazem necessárias para promover a transformação global em direção a um futuro sustentável e resiliente, comprometendo-se em não deixar ninguém para trás¹⁴.

Nesse sentido, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável representam uma convocação mundial para tomar medidas que visem a eliminação da pobreza, a proteção do meio ambiente e do clima, e assegurar que todas as pessoas, em qualquer lugar, tenham acesso à paz e ao bem-estar¹⁵. São 17 os ODS, que desdobram-se em 169 metas globais: (i) Erradicação da Pobreza; (ii) Fome Zero e Agricultura Sustentável; (iii) Saúde e Bem-Estar; (iv) Educação de Qualidade; (v) Igualdade de Gênero; (vi) Água Potável e Saneamento; (vii) Energia Limpa e Acessível; (viii) Trabalho Decente e Crescimento Econômico; (ix) Indústria, Inovação e Infraestrutura; (x) Redução das Desigualdades; (xi) Cidade e Comunidades Sustentáveis; (xii) Consumo e Produção Responsáveis; (xiii) Ação contra a Mudança Global do Clima; (xiv) Vida na Água; (xv) Vida Terrestre; (xvi) Paz, Justiça e Instituições Eficazes; e (xvii) Parcerias e Meios de Implementação.

O propósito que guia a Agenda 2030 está inter-relacionado com demais desafios trazidos e discutidos em outras Conferências da ONU, comprometendo-se com a trajetória do desenvolvimento sustentável, a partir de uma cooperação que visa o *win-win*¹⁶ a todos os países e partes do mundo. Destaca-se que a execução dos objetivos tem por comprometimento a compreensão intercultural, a tolerância, o respeito mútuo e uma ética de cidadania global e responsabilidade compartilhada, bem como o respeito da integridade territorial e a independência política dos Estados¹⁷.

¹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Index: A/RES/70/1 [Resolução 70/1], p. 2. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

¹⁴ *As we embark on this collective journey, we pledge that no one will be left behind* (tradução: “Conforme embarcamos nessa jornada coletiva, nós prometemos que ninguém será deixado para trás”). Resolução 70/1, p. 1.

¹⁵ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 06 jun. 2023.

¹⁶ Literalmente traduzido como “ganha-ganha”, que diz respeito a uma situação ou resultado em que todas as partes envolvidas são beneficiadas, o resultado é bom para todos.

¹⁷ *We pledge to foster intercultural understanding, tolerance, mutual respect and an ethic of global citizenship and shared responsibility*. Resolução 70/1, p. 10, itens 36 e 38.

À título de informação, os ODS foram estabelecidos no Brasil através do Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016¹⁸, no entanto, houve (e ainda há) certa questão quanto à implementação dos objetivos, tendo em vista o potencial que o país possui para concretizar esse desenvolvimento sustentável, isso tudo considerando o prazo de 15 anos estabelecido pela ONU.

Portanto, a Agenda 2030 vai além de apenas apresentar os ODS, tendo também considerado os possíveis meios de colocar em prática esses objetivos, que compreende financiamento, tecnologia, capacitação técnica, comércio global, entre outros¹⁹. É esse conjunto de objetivos e ações estabelecidos que concretizam um apelo global para erradicação da pobreza, proteção do meio ambiente e garantia de que as pessoas possam desfrutar de paz e prosperidade.

1.2. A Agenda 2030 e os possíveis meios de implementação

A implementação da Agenda 2030 exige, necessariamente, uma parceria global para que seja possível sua efetivação. A solidariedade global, especialmente dos países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento ou em situação vulnerável, é fundamental para o engajamento global. Como consequência disso, todos os países têm a responsabilidade de, além de observar seu desenvolvimento econômico e social interno, implementar os objetivos através de mobilização de recursos financeiros e transferência de tecnologias ambientalmente sustentáveis, desempenhando esse papel juntamente com o setor privado.

O financiamento público internacional, nesse sentido, se faz imprescindível para mobilizar recursos públicos e privados, consequentemente abrindo um espaço na política de cada país, os quais também são essenciais na promulgação de leis, adoção de orçamento e desenvolvimentos de políticas públicas que contribuem na concretização dos compromissos adotados pelos ODS. Evidente que os esforços nacionais para implementar os objetivos em cada país são importantes, contudo, é necessário que esse desenvolvimento nacional também vise o desenvolvimento no âmbito internacional, da mesma forma que deve ser suportado por um ambiente econômico internacional propício. Isto é, deve haver uma base econômica mundial fortalecida para seja

¹⁸ BRASIL. **Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8892.htm#:~:text=DECRETA%3A,pela%20Rep%C3%BAblica%20Federativa%20do%20Brasil.>. Acesso em: 06 jun. 2023.

¹⁹ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <<https://bit.ly/2CgNH9A>>. Acesso em: 06 jun. 2023.

possível a criação de um ambiente favorável para o desenvolvimento sustentável em todos os níveis²⁰.

Muitos países enfrentam diversos obstáculos que os impedem de avançar em alguns (ou vários) dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e é aqui que a comunidade internacional desempenha sua função, seja através do apoio de instituições financeiras internacionais, ou até mesmo na troca de experiências entre Estados. É essa parceria global que, em tese, permite que os países, de fato, possam se utilizar de suas políticas públicas e recursos internos para atingir o desenvolvimento sustentável.

Não obstante a importância do governo de cada país, a atividade empresarial privada é igualmente relevante, vez que influencia no desenvolvimento econômico. A questão destaca a relevância de um desenvolvimento sustentável no âmbito empresarial, tanto em um sentido ecologicamente equilibrado de produção, como no sentido de cumprimento e evolução dos direitos trabalhistas. Além disso, o comércio internacional é indispensável para o crescimento econômico e, com políticas corretas e cada vez mais sustentáveis, possui a capacidade de atingir diversos objetivos da Agenda 2030 ao proporcionar ambientes de trabalho transparentes, previsíveis, inclusivos, não discriminatórios e equitativos, sob a égide da Organização Mundial do Comércio (OMC)²¹.

Vale por fim reiterar que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são universais, indivisíveis e interligados, o que vincula os países a ajudarem outros países em desenvolvimento a alcançar a sustentabilidade no longo prazo por meio de políticas coordenadas.

1.3. Igualdade de Gênero: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

O Objetivo 5 da Agenda 2030, que consiste na igualdade de gênero, se trata de um desdobramento mais ambicioso do Objetivo 3 dos ODM. A finalidade do objetivo é compreender que a desigualdade de gênero decorre de um problema social e, a partir disso, seria possível estabelecer medidas de combate a essa desigualdade, que é distinta em cada país ao redor do mundo, tanto na dimensão, quanto na forma em que a discriminação se manifesta.

²⁰ Resolução 70/1, p. 28, item 63.

²¹ Resolução 70/1, p. 29, item 68.

As justificativas para sua criação foram: (i) a abrangência mundial da desigualdade de gênero; (ii) o impacto dessas desigualdades em outras áreas do desenvolvimento humano; e (iii) a visibilidade que o combate à desigualdade trouxe quando do exercício dos ODM. A discussão predominou sobre a violência contra mulheres, distribuição desigual do trabalho, inclusive no doméstico, saúde sexual, planejamento familiar e participação das mulheres em posições de liderança e/ou decisão²², seja no ambiente de trabalho ou até mesmo em casa, o que demonstrou a necessidade de composição de um objetivo independente para combater a desigualdade de gênero.

A igualdade de gênero nos ODM, apesar de ter apenas uma meta direcionada à desigualdade na educação, trouxe indicadores relacionados ao mercado de trabalho e à participação na política, o que evidenciou ainda mais a necessidade da igualdade de gênero para o desenvolvimento humano²³. Embora o relatório da ONU tenha indicado um avanço global em relação ao objetivo, ainda existiam muitas disparidades regionais e foi diante desse contexto que os ODS aperfeiçoaram a Agenda 2030 para que fosse introduzida a ideia de transversalidade de gênero, quer dizer, a incorporação de perspectivas feministas no enquadramento de políticas públicas²⁴.

A evolução dos ODM para os ODS trouxe a percepção de progresso já na nomenclatura usada, ao incluir o termo “todas” e abranger mulheres e meninas. Outro ponto importante é que a definição dos ODS teve um processo de criação mais inclusivo e aberto, até mesmo com a participação de defensores dos direitos das mulheres. Não obstante a teoria estar norteadas aos direitos das mulheres, a sua efetividade também está relacionada com a defesa da democracia, da justiça social e do Estado²⁵, além, claro, do progresso em relação às outras metas da Agenda 2030, de modo que um não subsiste sem os demais no longo prazo.

Nesse contexto, a importância dos ODS também recai sobre a concepção de que o empoderamento das mulheres, especialmente no âmbito econômico, pode ser útil na redução das desigualdades de gênero, isto pois a discriminação é uma prática ineficiente para o mercado²⁶,

²² RAZAVI, Shakra. *The 2030 Agenda: challenges of implementation to attain gender equality and women's rights*. Gender & Development, v. 24, n.1, p. 25-41, fev. 2016 [RAZAVI], p. 30.

²³ MARIANO, Silvana e MOLARI, Beatriz. **Igualdade de gênero dos ODM aos ODS: avaliações feministas**. Revista de Administração Pública – FGV EBAPE, Rio de Janeiro, v. 56, n. 6, p. 823-942, nov/dez. 2022 [MARIANO e MOLARI], p. 831.

²⁴ MARCONDES, Mariana Mazzini e FARAH, Marta Ferreira Santos. **Transversalidade de gênero em política pública**. Revista Estudos Feministas, v. 29, n. 1, p. 1-15, 2021, p. 10.

²⁵ MARIANO e MOLARI, p. 837/838.

²⁶ KLUGMAN, Jeni. *The 2030 Agenda and the Potential Contribution of Trade to Gender Equality*. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Geneva, set. 2016, p. 17.

tendo em vista a contramão na expansão de oportunidades. Essa discriminação, por consequência, cria e aumenta as disparidades de gênero, que assim que compreendidas, podem ser uma medida imediata de combate, mas que no longo prazo, são capazes de desenvolver o comércio e ainda estimular outros objetivos.

Ainda que existam muito mais mulheres no mercado de trabalho hoje em dia, incentivar mulheres e meninas contribui para o crescimento econômico e desenvolvimento da sociedade, o que é crucial para promover a participação de mais mulheres em posições de liderança²⁷ e, como resultado, atingir uma maior igualdade de gênero.

A princípio, o Objetivo 5 da Agenda 2030 representa grandes avanços na consecução dos ODM, ainda que os ativistas dos direitos das mulheres tenham a responsabilidade de manter o foco nas restrições estruturais, nas políticas de tomada de decisão e elaboração de políticas²⁸, fornecendo um ponto de partida para a discussão.

1.3.1. Eliminação de todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas

O Objetivo 5 da Agenda 2030 possui 6 metas, dentre elas a eliminação de todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas (Objetivo 5.3). A atenção nesse momento diz respeito ao tópico da eliminação das práticas de MGF, que envolve aqueles procedimentos de remoção parcial ou total dos órgãos genitais externos ou qualquer outro tipo de lesão nos órgãos genitais femininos sem qualquer motivo médico. A MGF é reconhecida internacionalmente como uma violação dos direitos humanos, da saúde e da integridade das meninas e mulheres²⁹, que apesar de já ter diminuído com o passar dos anos, os ODS intentam a completa eliminação da prática.

A preocupação decorre da informação de que aproximadamente 1 em cada 4 meninas e mulheres que já sofreram com a MGF, ou 52 milhões em todo o mundo, tiveram a prática realizada

²⁷ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Goal 5: Gender Equality*. Disponível em: <https://www.undp.org/sustainable-development-goals/gender-equality?gclid=Cj0KCQjw7uSkBhDGARIsAMCZNJuN7w4p_a31B4IQ7jz91bv31dp3g778GefEHOaMHlc71AKrbVsOiX4aAlMHEALw_wcB>. Acesso em: 27 jun. 2023.

²⁸ RAZAVI, p. 32.

²⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Ending Female Genital Mutilation by 2030*. Disponível em: <<https://www.un.org/en/observances/female-genital-mutilation-day#:~:text=UN%20Action,of%20Sustainable%20Development%20Goal%205.>>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

por profissionais da saúde³⁰, o que por si só é uma tendência alarmante. Ainda, 4,32 milhões de meninas ao redor do mundo correm risco de sofrer com a mutilação genital feminina, isso somente no ano de 2023³¹.

Para que a eliminação ocorra de fato, é necessário que haja um plano de ação que envolva diversos países e comunidades, incluindo aqueles que não sofrem com a prática, para que se dediquem aos direitos humanos, igualdade de gênero, educação sexual e atendimento às necessidades das mulheres e meninas que sofrem com as consequências da prática. A colaboração com a comunidade internacional convém para o acesso a financiamentos e criação de oportunidades, atingindo uma mudança social mais ampla. Não somente, ideias sólidas e capazes de alterar a tradição que a prática possui são fundamentais para se atingir a completa eliminação.

As ações, portanto, devem ser baseadas em intervenções multissetoriais, continuadas e conduzidas pela comunidade³². Multissetoriais, isto é, vindo de diversas fontes para que possa afetar diversas áreas, como a educação, saúde e direitos das mulheres; continuadas de modo que produza impacto a longo prazo, tendo em vista a complexidade do assunto; e conduzidas pela comunidade, que não somente sabem da sua situação, mas também já podem ter ideias de como solucionar a questão de forma mais prática para aquela realidade.

Abandonar a prática deve ser uma decisão tomada e entendida por toda a comunidade para que a MGF seja efetivamente abandonada. É através do diálogo público³³ que a conscientização sobre empoderamento feminino é capaz de surtir efeito, o qual deve compreender as necessidades e possíveis soluções dos problemas da comunidade para que as informações trazidas gerem impactos sociais positivos.

A prática de mutilação genital feminina é, portanto, uma questão pertinente, tendo em vista que perpassa questões históricas e culturais ao atingir os direitos humanos, saúde pública e igualdade da mulher. Os países signatários, inclusive o Brasil, tem o compromisso com todos os

³⁰ FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *Approximately 1 in 4 survivors of female genital mutilation were cut by a health care provider*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/press-releases/approximately-1-4-fgm-survivors-were-cut-health-care-provider>>. Acesso em: 28 jun. 2023.

³¹ FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UNFPA-UNICEF Joint Programme on the Elimination of Female Genital Mutilation*. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/unfpa-unicef-joint-programme-female-genital-mutilation>>. Acesso em: 28 jun. 2023.

³² ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Eliminação da Mutilação Genital Feminina: Declaração Conjunta - OHCHR, ONUSIDA, PNUD, UNECA, UNESCO, UNFPA, ACNUR, UNICEF, UNIFEM e OMS**. 2008 [Declaração Conjunta], p. 16. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/43839>>. Acesso em: 15 jul. 2023.

³³ Declaração Conjunta, p. 18.

objetivos da Agenda 2030, e no que tange ao subobjetivo aqui em específico, o Brasil tem se movimentado nos últimos tempos, em particular quanto ao reconhecimento *prima facie*³⁴ do refúgio para mulheres e meninas vindas de países em que a prática ocorre, tema que será melhor abordado mais adiante.

³⁴ No português, traduzido como “à primeira vista” ou “sem maior exame”. A expressão no contexto jurídico é utilizada para se referir a uma evidência ou conjunto de fatos que, se não forem refutados, são suficientes para provar uma determinada reivindicação ou conclusão.

2. A MUTILAÇÃO GENITAL FEMININA E SEUS IMPACTOS

Não é à toa que o empoderamento feminino é essencial para a eliminação da prática de mutilação genital feminina. Desde o estabelecimento do Objetivo pela Agenda 2030, diversas organizações nacionais e internacionais, governamentais e não governamentais, têm se mobilizado para intervir no assunto, incentivando o abandono da prática em comunidades e famílias ao redor do mundo. Mencionado incentivo envolve intervenções legais, educacionais, comunitárias, midiáticas, legislativas, de saúde, entre outras.

Tratando especialmente de intervenções através da educação, é possível atingir resultados mais rápidos abordando os direitos humanos das meninas e mulheres em comparação com o tratamento entre meninos e homens, sendo mais visível a disparidade das relações de gênero. Conforme introduzido anteriormente, o empoderamento econômico das mulheres é um ponto fundamental para o desenvolvimento e é através dessas medidas de intervenção que se faz possível certos avanços, que refletem não somente no combate a prática da MGF, mas também em outras áreas, o que pode ser um estímulo extra, possivelmente até mais encorajador.

A abordagem do assunto nas várias comunidades é positiva na luta do empoderamento feminino, vez que versa sobre diversos assuntos, como diferenças étnicas, ideológicas e socioeconômicas, abrindo portas para o conhecimento das consequências da MGF e a responsabilidade dos países signatários de combaterem inclusive aquilo que não lhes traz dificuldade.

2.1. Conceito

Conceituando brevemente, a mutilação genital feminina, também chamada de circuncisão feminina ou corte genital feminino, são todos os procedimentos que resultam na remoção parcial ou total dos órgãos genitais externos femininos, ou até mesmo traumas nos órgãos genitais femininos, que sejam realizados por motivos não médicos³⁵. A prática é considerada tradição em algumas sociedades patriarcais, que as reproduzem com a finalidade de controlar a sexualidade e

³⁵ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Female genital mutilation*. Disponível em: <<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/female-genital-mutilation>>. Acesso em: 04 jul. 2023.

castidade feminina³⁶. Assim, o intuito é reduzir o prazer sexual feminino, ao mesmo tempo em que se pretende aumentar o prazer sexual masculino.

2.2. Contexto histórico e sociocultural

Acredita-se que quando do surgimento da prática de mutilação genital, a principal motivação cultural e social seria a diferenciação de gênero entre homens e mulheres. Nessa perspectiva, “o clitóris representava a parte masculina da mulher, tal como o prepúcio representava a feminina do homem. A remoção quer de um quer de outro ser[ia] então necessária para a assunção de um papel social definido em função do gênero”³⁷, dessa forma então é que os homens e mulheres se tornariam verdadeiros homens e mulheres, podendo cumprir com os papéis inerentes a seus gêneros. Não somente, a associação da prática com preceitos religiosos, principalmente islâmicos, teria fundamento em interpretações errôneas ou dúbias de trechos religiosos³⁸, que nada tem de explícito a favor de qualquer sofrimento causado por terceiros de forma voluntária, inclusive a mutilação genital feminina.

Culturalmente, a prática também se associa à preservação da virgindade da mulher, ao reduzir seus desejos sexuais, mantendo-a fiel e mais fértil para seu marido e, conseqüentemente, reforçando o poder masculino sobre essas mulheres³⁹. Em outras palavras, está diretamente relacionada com a passagem de menina para mulher, o que não necessariamente está vinculado à idade, mas sim às características físicas ou ao início da menstruação da mulher. Dessa forma, a mutilação garantiria a pureza feminina, o que ainda em muitas sociedades é requisito para o casamento, oprimindo ainda mais as mulheres e seus direitos.

A prática também depende da participação das mulheres mais velhas dessas sociedades, as quais são responsáveis pela realização do corte e que possuem esse poder que lhes foi transmitido de geração em geração. Cabe ressaltar que tais mulheres também sofreram com a mutilação e foram ensinadas a serem guardiãs da prática, pois está vinculada à honra da família na comunidade.

³⁶ EL, Gharib. *The Challenge of Female Genital Mutilation*. Sci J Research & Rev., v. 1, n. 3, p. 1-6, 2019 [EL], p. 1.

³⁷ MARTINGO, Carla. *O Corte dos Genitais Femininos em Portugal: O caso das Guineenses*. Tese de Mestrado em Relações Interculturais, Universidade Aberta, Lisboa, 2009, p. 47.

³⁸ CEREJO, Dalila, et al. *Contextos socioculturais, discursos e percepções sobre a mutilação genital feminina*. Faces de Eva – Estudos sobre a Mulher, Lisboa, n. 37, p. 83-103, jun. 2017 [CEREJO], p. 92.

³⁹ CEREJO, p. 90.

Mesmo que o ato seja atribuído às mulheres, a prática é perpetuada em razão dos homens, que a relaciona em crenças sobre fidelidade e honra da mulher e sua família, bem como com o aumento do prazer sexual masculino.

Existem também motivações não relacionadas com religião e cultura, mas apenas na crença de que o clitóris seria um órgão perigoso e venenoso, capaz de adoecer ou até mesmo de matar um homem ao entrar em contato com o órgão genital masculino, o órgão também poderia causar impotência masculina ou matar bebês durante o parto⁴⁰. Seriam estas as convicções para que se entendesse inevitável a remoção do clitóris.

É evidente que a realidade social, ainda hoje, através da desigualdade de gênero, está correlacionada com as práticas de mutilação genital feminina, no entanto, somente esse fator de injustiça não é suficiente para justificar ou validar a prática. Existem diversos comportamentos que atentam contra os direitos das mulheres, na saúde, educação, mercado trabalho e remuneração. A MGF, ainda que não seja comum em todos os países, é somente mais uma prática que muitas mulheres têm que enfrentar.

2.3. Consequências da mutilação genital feminina

As sequelas da prática de mutilação genital feminina são diversas, tanto no que diz respeito à saúde da mulher, que pode sofrer com as complicações do procedimento, por exemplo com problemas de cicatrização ou infecções na região do órgão, quanto no que diz respeito à violação de seus direitos, vez que são submetidas a um procedimento que não lhes traz nenhum benefício a saúde e ainda pautado, majoritariamente, em crenças patriarcais que visam a supressão do prazer sexual feminino.

2.3.1. Complicações de saúde para mulheres e meninas

A violação à saúde da mulher abrange a física, psicológica, sexual e reprodutiva. O procedimento do corte, desde os instrumentos utilizados (facas, lâminas ou pedaços de vidro), a

⁴⁰ WILLIAMS-BREAULT, Beth D. *Eradicating Female Genital Mutilation/Cutting: Human Rights-Based Approaches of Legislation, Education, and Community Empowerment*. Health and Human Rights Journal, v. 20, n. 2, p. 223-233, dez. 2018 [WILLIAMS-BREAULT], p. 227.

ausência de anestesia e antissépticos, até o corte em si, contribuem para todas as consequências negativas que a MGF pode trazer.

O procedimento possui complicações imediatas e a longo prazo.

Logo após o corte, é possível a ocorrência de hemorragia, infecção, dor intensa, choque, lesão do tecido, incontinência e fraturas como complicações imediatas⁴¹, isto com base no conhecido a partir das vítimas que se dirigiram ao ambiente hospitalar em busca de algum tratamento. A intervenção em si é uma situação traumática, pois as meninas podem ter que ser seguradas durante a realização do corte e inclusive amarradas nas pernas por dias ou semanas, o que justifica a ocorrência das complicações mencionadas.

Já no longo prazo, e considerando as complicações logo no pós procedimento, é possível a ocorrência de dor crônica, infecção, queloides, fibrose, infertilidade primária e transtornos psicológicos pelo trauma⁴². Entretanto, apesar do referido, existem três principais áreas de complicação: ginecológica, obstétrica e psicológica⁴³, bem como nas relações sexuais, que podem causar dor durante o ato e, inclusive, trazer riscos para o parto⁴⁴.

Tais problemas podem ocorrer exatamente pela forma como o procedimento é feito, realizado normalmente de forma simples por anciãs que pouco conhecem sobre anatomia feminina e que muitas vezes não tem informação de como lidar com as complicações.

2.3.2. Violação aos Direito Humanos

Exatamente pelo fato de que o procedimento do corte traz tantas dificuldades físicas e psicológicas, em 2008, a ONU definiu a MGF como uma violação aos direitos humanos⁴⁵, tendo em vista que seria um meio de discriminação a partir do gênero e uma forma de violência contra mulheres e meninas.

São diversos os tratados internacionais e nacionais que tratam dos direitos humanos e que pretendem resguardar o direito das mulheres, sua vida, liberdade e segurança pessoal, sendo que a prática da MGF contraria tais garantias. A mutilação genital feminina é um dos focos de

⁴¹ EL, p. 4 e WILLIAMS-BREAULT, p. 226.

⁴² WILLIAMS-BREAULT, p. 226.

⁴³ EL, p. 4.

⁴⁴ CEREJO, p. 89, e WILLIAMS-BREAULT, p. 226.

⁴⁵ Declaração Conjunta, p. 5.

monitoramento da ONU, o qual apela aos Estados sua observação, de modo que estes cumpram suas obrigações para com os tratados e apliquem as medidas necessárias para o combate e eliminação da prática.

As violações envolvem princípios de direitos humanos como não discriminação com base no sexo, igualdade, liberdade, saúde, direito à vida, proibição à tortura e tratamento degradante, direito da criança, entre outros. Por ser uma violência sobre mulheres e meninas com inúmeras consequências, a violação se fundamenta principalmente na desigualdade de gênero, inibindo as mulheres do poder de exercer seus direitos humanos garantidos de forma plena.

Não obstante o direito internacional também proteja o direito de participar da vida cultural e à liberdade de religião, a dialética deve estar voltada para as limitações desses direitos, de modo que sua prática não interfira nos direitos e liberdades fundamentais alheios. Vale dizer que suscitar demais direitos sociais e culturais não servem de justificativa para a prática. Por este e demais motivos mencionados é que a legislação se faz um instrumento fundamental para a erradicação das práticas de mutilação genital feminina.

Muitos países em que a MGF é uma realidade utilizam-se do discurso da violação aos direitos humanos para abordar o assunto e propor legislações que desincentivam a prática, seja através da criminalização ou estipulação de multas para aqueles que efetuam o procedimento ou até mesmo àqueles que tem conhecimento do acontecido e não reportam às autoridades.

Apesar do reconhecimento da prática como violação dos direitos humanos a questão é muito complexa, vez que é pautada em crenças antigas que são muito enraizadas na cultura e tradição das comunidades que as praticam, o que dificulta ainda mais sua erradicação.

O maior contratempo surge quando se encontra aqueles que não desejam abolir a prática, mas sim perpetuá-la, o que faz com que o assunto deva ser abordado de forma muito respeitosa, visando compreender o contexto cultural em que a prática ocorre, a fim de que seja possível alcançar um consenso que seja favorável para a erradicação.

Além da implementação de leis, outra abordagem muito importante é a aplicação de medidas educacionais que deem a oportunidade de maior conhecimento sobre o assunto por outras perspectivas, que não somente aspectos culturais e tradicionais. Isto pois, a despeito da legislação anti-MGF ser essencial para a redução da prática, formas de burlar a lei ou de realizar o corte por meios clandestinos sempre existirão.

A abordagem educacional, nesse sentido, é fundamental pois é menos repressiva do que uma legislação que a criminaliza. No entanto, tendo em vista que a prática é algo muito enraizado nas sociedades que as executam, bem como está relacionada à honra da mulher e da menina (até mesmo de sua família), intervenções educacionais devem ser trazidas com cautela, a fim de que a cultura da comunidade não seja desrespeitada, o que alcançaria o resultado oposto ao desejado, que seria convencê-las de abandonar a prática.

À vista disso, cabe nesse momento adentrar na análise de atuação do Brasil no combate às práticas de mutilação genital feminina, foco do presente estudo. Será relevante para o entendimento do tema investigar as ações tomadas pelo país, sobretudo na ideia do refúgio e, conseqüentemente, abordando todo o contexto do instituto do refúgio no âmbito internacional e dentro do Brasil.

3. A ATUAÇÃO DO BRASIL NO COMBATE ÀS PRÁTICAS DE MUTILAÇÃO GENITAL FEMININA

Apesar dos objetivos da Agenda 2030 terem sido estabelecidos no início de 2016, há mais de 7 anos, a presente análise da atuação do Brasil no combate às práticas de MGF possui um foco mais recente, do governo anterior e atual.

Quando da sanção da Lei nº 13.971/2019⁴⁶, que instituiu o Plano Plurianual da União (PPA) para os quatro anos seguinte, de 2020 a 2023, o então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, suprimiu os dispositivos estabelecidos para monitoramento e avaliação dos ODS através do veto, faculdade que lhe é concedida pelo artigo 66, §§ 1º e 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁴⁷ (Constituição Federal), que o pode fazer por motivos políticos, na hipótese de considerar a matéria contrária ao interesse público; jurídicos, se inconstitucional; ou por ambos os motivos, se contrária ao interesse público e também inconstitucional⁴⁸.

Tal ato do ex-Presidente da República expressou uma desarmonia com os propósitos da sociedade global e até mesmo do próprio Brasil, que vinha se tornando um referencial de desenvolvimento dos objetivos, bem como já havia institucionalizado uma Comissão Nacional para os ODS e uma coordenação de produção de indicadores no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴⁹. A não destinação de verba em favor dos ODS constatou certo desinteresse do governo em manter ou ampliar políticas sustentáveis e, de forma indireta, da intenção de desconstruir aquilo que já estava sendo construído pelo Brasil visando uma agenda de proteção ambiental e justiça social juntamente com a melhoria de vida.

⁴⁶ BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm>. Acesso em: 07 ago. 2023.

⁴⁷ Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. § 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

⁴⁸ CONGRESSO NACIONAL. **Entenda a tramitação do veto.** Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/entenda-a-tramitacao-do-veto>>. Acesso em: 08 ago. 2023.

⁴⁹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO. **Brasil diz não à Agenda 2030.** Disponível em: <<https://aesbe.org.br/novo/brasil-diz-nao-a-agenda-2030/>>. Acesso em: 17 ago. 2023.

Em contrapartida com o governo anterior, o atual governo brasileiro e as Nações Unidas assinaram em agosto de 2023 o Novo Marco de Cooperação Brasil-ONU 2023-2027⁵⁰, que tem por objetivo o planejamento, implementação e monitoramento das atividades da ONU no Brasil em relação ao cumprimento da Agenda 2030. Este marco de cooperação projeta uma visão oposta ao que estava sendo feito no governo anterior e demonstra a disposição do país em gerar impactos concretos no desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o PPA 2024-2027 se preocupou em traçar um plano de alinhamento com os ODS.

Mais relevante para o presente trabalho, durante a 168ª Reunião Ordinária do CONARE, foi aprovado o reconhecimento *prima facie* da condição de refugiadas para meninas e mulheres nacionais de países com alta prevalência da prática de Corte ou Mutilação Genital Feminina⁵¹. A decisão também tem por base o Programa de Aceleração de Políticas de Refúgio para Afrodescendentes, tendo em vista que muitas vítimas da MGF são mulheres negras, possivelmente porque a prática concentra-se em países da África e do Oriente Médio. Apesar da decisão ser recente, tomada em março de 2023, é uma significativa manifestação do compromisso do governo federal em combater a violência de gênero e, conseqüentemente, de se atentar ao Objetivo 5.3 da Agenda 2030.

3.1. Reconhecimento do refúgio às mulheres vindas de contextos de mutilação genital feminina

Foi visando o combate à violência de gênero em abrangência mundial que a CONARE, pela primeira vez, tratou de debater sobre a condição de refugiadas nacionais de países com alta prevalência da prática de MGF. Segundo Amarílis Tavares⁵², a decisão do Comitê cria um novo instrumento para os sistemas de refúgio ao redor do mundo por reconhecer a condição de refugiadas dessas meninas e mulheres⁵³, medida protetiva importante para os direitos humanos.

⁵⁰ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **ONU assina novo Marco de Cooperação com o Brasil**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/240688-onu-assina-novo-marco-de-cooperacao-com-o-brasil>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

⁵¹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Conare aprova reconhecimento de mulheres refugiadas vindas de contextos de mutilação genital feminina**. [Decisão CONARE]. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-aprova-reconhecimento-de-mulheres-refugiadas-vindas-de-contextos-de-mutilacao-genital-feminina>>. Acesso em: 25 mar. 2023.

⁵² Interina da Coordenação de Elegibilidade na Coordenação-Geral do CONARE.

⁵³ Decisão CONARE.

Na mesma linha que o definido pela ONU, a CONARE também considera a prática de mutilação genital feminina uma violação aos direitos humanos de meninas e mulheres, que possuem diversos tipos de consequências a curto e longo prazo.

Portanto, durante a 168ª Reunião Ordinária da CONARE⁵⁴ foi definido o reconhecimento *prima facie* de refúgio às mulheres e meninas sobreviventes ou potenciais vítimas da MGF, isto é, que tenham sofrido graves lesões ou que tenham risco real de serem submetidas a tal, por motivos discriminatórios. Além disso, com a adoção da expressão *prima facie*, a CONARE determinou que apenas uma evidência ou conjunto de fatos serão suficientes para provar a necessidade do reconhecimento do *status* de refúgio, a menos que se prove o contrário.

Isto é extremamente relevante pois estabelece um padrão mínimo de evidência ou argumentação que deve ser alcançado para que o pedido de refúgio seja considerado válido e possa ser levado adiante.

O propósito, então, é a tutela de um grupo específico no âmbito da lei brasileira de refúgio, que além de influenciar no combate à prática externamente, preza pelo auxílio às vítimas ou potenciais vítimas internamente, ao tratar pontualmente dessa questão nas solicitações de refúgio.

Segundo especialistas⁵⁵, a decisão do CONARE demonstra o interesse da política brasileira em defender os direitos humanos e combater a prática de mutilação, que deveria servir de exemplo para as demais comunidades, as quais também devem buscar a conscientização sobre o assunto, a fim de que possam construir uma estratégia de execução interna, produzindo, assim, o impacto necessário.

Quanto mais se debater o assunto e se identificarem as violações aos direitos humanos, maiores as chances de outras comunidades também se comprometerem a combater a prática de modo eficaz e, com isso, mais perto estará a sociedade de eliminar a mutilação genital feminina, que sem dúvidas é uma violência gravíssima que afeta tantas mulheres e meninas ao redor do mundo. Por mais que já abordada a importância do respeito em relação às comunidades que tem a prática como cultura ou religião, é fundamental um diálogo intercultural, capaz de trazer

⁵⁴ Ata da 168ª Reunião Ordinária da CONARE ainda não disponível ao público. De acordo com o Gabinete do Departamento de Migrações, a ata está passando pelo tratamento necessário para que delas sejam retirados os trechos confidenciais, em atenção aos princípios do sigilo e da confidencialidade que caracterizam o procedimento de reconhecimento da condição de refugiados, conforme disposto nos artigos 20 e 23 da Lei nº 9.474, de 1997.

⁵⁵ Por exemplo, Dulce de Queiroz Piacentini, assessora especial de Direitos Humanos para as Nações Unidas da Nova Zelândia e autora do livro “Direitos Humanos e Interculturalismo: Análise da prática cultural da mutilação genital feminina”.

informações suficientes para se perceber que apesar de ser algo comum em certas sociedades, o prejuízo para suas mulheres e meninas é imensurável de diversas maneiras.

Precisa, desta maneira, a decisão do CONARE que tenta prever uma saída eficaz para aquelas meninas e mulheres que já sofreram com a prática, ao mesmo tempo que dificulta que ocorra com outras. A promessa do refúgio surge como um recurso possivelmente eficiente e vai além daquilo que a sociedade internacional já predeterminou quanto ao que é o refúgio e quem tem o direito de solicitá-lo, consolidando uma regra mais favorável para aqueles que possam buscar ajuda externa.

3.1.1. Direito ao refúgio

Ao tratar de refúgio, a decisão da CONARE refere-se a um instituto relativamente recente no mundo e ainda mais no Brasil. A fim de que haja nexos na análise do reconhecimento *prima facie* da condição de refugiadas para meninas e mulheres nacionais de países com alta prevalência de MGF, é fundamental que se compreenda o surgimento do refúgio e de que forma o Brasil se portou frente a essa nova concepção.

Não obstante seja algo conhecido hoje em dia, a ideia do refúgio está sempre se desenvolvendo para abranger os problemas enfrentados ao redor do mundo. O exemplo mais relevante para o presente estudo é exatamente a utilização do refúgio como medida para combater as práticas de mutilação feminina.

Por conseguinte, cabe agora destrinchar o instituto refúgio.

O conceito de refúgio foi institucionalizado pelas Nações Unidas através da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, mais conhecida como Convenção de Genebra de 1951 (Convenção de 1951), quando se definiu quem poderia ser pessoa refugiada, criando, dessa forma, um direito de proteção internacional positivado.

A Convenção de 1951, no entanto, tinha dois pontos muito controversos: (i) a limitação temporal, ao considerar refugiado somente aquele que pudesse fundamentar seu pedido em fatos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951; e (ii) a limitação geográfica, dado que os acontecimentos só poderiam ter ocorrido na Europa.

Nesse momento, a Convenção de 1951 serviu para introduzir os direitos básicos dos refugiados, sendo alvo de muitas críticas por conta de suas restrições, e foi nesse ínterim que o

Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 1967) excluiu as limitações temporais e geográficas, mas manteve a definição de refugiado. Na sequência, diante do restrito conceito de refugiado, em que poucas pessoas se enquadravam na definição, a Declaração de Cartagena de 1984 (Declaração de Cartagena) adotou o conceito de refugiado previsto na Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA), abrangendo também pessoas ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública⁵⁶.

Tais movimentos serviram de certa forma para diferenciar asilo de refúgio, que apesar de alguns defenderem que são institutos jurídicos distintos, ambos visam a proteção dos requisitos mínimos de vida e dignidade daquele ser perseguido, normalmente pelo seu Estado de origem. A maioria dos Estados se posicionam no sentido de que não há essa diferenciação entre asilo e refúgio, mas para os países da América Latina, e aqui nos importa ainda mais o Brasil, existe sim uma distinção, vejamos brevemente.

O asilo é um direito previsto pelo artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos do Humanos de 1948⁵⁷ (DUDH) e estabeleceu-se uma divisão entre asilo político e diplomático, posto que o político diz respeito ao acolhimento de estrangeiro pelo Estado quando este possui divergências políticas, de opinião ou por crimes que não configuram quebra do direito penal comum⁵⁸, enquanto o diplomático trata-se da proteção à pessoa que está no interior de uma embaixada⁵⁹, que seria uma forma provisória de asilo político. Cabe a ressalva de que a DUDH tem por objetivo assegurar à pessoa o direito de solicitar asilo em outro Estado quando esta está sendo perseguida em seu próprio Estado, no entanto, não obriga o Estado a conceder o pretendido asilo.

O instituto do refúgio é algo mais amplo, que reconhece toda pessoa que não se encontra no seu país de nacionalidade ou residência em virtude de perseguição ou fundado temor de

⁵⁶Conclusões e Recomendações, III, Terceira ACNUR. **Declaração de Cartagena**. Cartagena: 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2023.

⁵⁷ Art. 14. 1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Esse direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

⁵⁸ REZEK, Francisco. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2014 [REZEK], p. 256.

⁵⁹ REZEK, p. 257.

perseguição, seja por raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas⁶⁰, considerando-se, portanto, uma perseguição não pessoal, como ocorre nos casos de asilo, mas sim de forma coletiva, de um determinado grupo.

Para que seja reconhecido o *status* de refugiado, o indivíduo deve se encontrar propriamente na mencionada situação de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Tais critérios pretendem estabelecer um rol factual de violações para que o instituto do refúgio seja suscitado de maneira correta e não indiscriminada.

Cabe agora destrinchar cada um dos motivos para o reconhecimento do *status* de refugiado.

A raça retrata o repúdio internacional ao racismo e a tentativa de proteção do indivíduo que sofre perseguição em função de sua raça⁶¹. A religião, vez que a pluralidade de religiões ao redor do mundo também abarca a intolerância religiosa, de modo que o direito internacional se preocupe com a liberdade de religião⁶². A nacionalidade é objeto de proteção pois ao redor do mundo, apesar de existirem direitos para a aquisição da nacionalidade e circunstâncias para sua perda, ainda existe muita discriminação de indivíduos de Estados multiétnicos, os quais fogem em busca de auxílio em outros Estados⁶³. O pertencimento a determinado grupo social tende a afrontar o preconceito e aqui se encaixam as mulheres e a comunidade homoafetiva, por mais que não tenham de fato um critério para reconhecimento específico, em virtude do lapso temporal em que se discutem seus direitos na sociedade⁶⁴. Por fim, a opinião política, vista como direito humano, intenta a garantia da pluralidade e diversidade dos pensamentos sobre a organização política-estatal, característica fundamental nos governos democráticos, que não são os regimes de todos os Estados e por isso a relevância da sua tutela⁶⁵.

A despeito da referida noção de refugiado estabelecida e levando em consideração as mencionadas limitações da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, bem como a ampliação

⁶⁰ PIOVESAN, Flavia. **O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados**. In: Araújo, Nadia de; Almeida, Guilherme Assis. (Coords.) **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001 [PIOVESAN], p. 274.

⁶¹ JUBILUT, Lílana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007 [JUBILUT], p. 119.

⁶² JUBILUT, p. 130/131.

⁶³ JUBILUT, p. 124/126.

⁶⁴ JUBILUT, p. 132/134.

⁶⁵ JUBILUT, p. 127/128.

do conceito de refúgio pela Declaração de Cartagena, recentemente há um movimento de extensão do entendimento do refúgio para reconhecer o *status* de refugiado.

São duas as inovações trazidas no reconhecimento do *status* de refugiado, que visam maior proteção dos direitos humanos.

A primeira diz respeito à grave e generalizada violação de direitos humanos, reconhecida pela Declaração de Cartagena, que recai sobre uma situação objetiva no país de origem, de modo que quaisquer violação dos direitos humanos poderia ensejar a proteção do refúgio. Porém, vez que os critérios para definir a caracterização de uma situação como de grave e generalizada violação de direitos humanos não são objetivos⁶⁶, fica à disposição de cada Estado não somente decidir se irá adotar ou não a possibilidade, mas também se caso decidir adotá-la, também terá discricionariedade para determinar de que forma e como se caracteriza essa grave e generalizada violação de direitos humanos.

A segunda é na hipótese de violência externa, quer dizer, agressão externa, ocupação e dominação estrangeira ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública⁶⁷, com o propósito de proteger os indivíduos durante uma crise de Estado. Há também a possibilidade de solicitar refúgio se na hipótese de problemas em apenas uma região do Estado, mas que na impossibilidade de deslocamento interno, justifica o pedido de refúgio.

Apesar das causas mencionadas, o principal motivo prático para o refúgio é justamente a guerra⁶⁸. Com a criação da ONU em 1945, surgiu uma preocupação na comunidade internacional com a paz mundial, que fez com que seu tratado constitutivo⁶⁹ estabelecesse uma norma vedando a guerra⁷⁰. Ainda que tivesse sido criada tal vedação, a própria ONU prevê três exceções ao propósito de banimento da guerra: (i) guerras de legítima defesa; (ii) operações para manutenção da paz; e (iii) ações contra Estados considerados inimigos à época da Segunda Guerra Mundial.

Tais exceções representam um avanço na regulamentação do uso da força nas relações internacionais, que exige o aval da comunidade internacional, mas ao mesmo tempo comprova que

⁶⁶ JUBILUT, p. 135.

⁶⁷ Art. I (2) da Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos.

⁶⁸ JUBILUT, p. 145.

⁶⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <<https://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>>. Acesso em: 16 set. 2023.

⁷⁰ Art. 2º. A Organização e os seus membros, para a realização dos objetivos mencionados no Art. 1º, agirão de acordo com os seguintes princípios: 2. Os membros da Organização, a fim de assegurarem a todos em geral os direitos e vantagens resultantes da sua qualidade de membros, deverão cumprir de boa-fé as obrigações por eles assumidas em conformidade com a presente Carta.

guerras ainda existem e, provavelmente, vão continuar existindo. Inobstante a preocupação com as questões internacionais, também nos interessa atentar aos conflitos internos, que, por sua vez, igualmente legitimam a proteção do instituto do refúgio por razões humanitárias.

As hipóteses para o reconhecimento do *status* de refugiado, portanto, estão dispostas em diversos documentos internacionais, que estabelecem certos critérios de proteção a serem resguardados, mas que estão sujeitos ao entendimento de cada Estado e sua legislação interna, a qual pode ser mais ampla ou mais restrita no reconhecimento do refúgio.

3.1.1.1. Instituto do refúgio

O instituto do refúgio tem sua definição por três elementos essenciais: a perseguição, o bem fundado temor, ou justo temor, e a extraterritorialidade⁷¹.

O conceito de perseguição, por não estar definido nos diplomas internacionais, é entendido através da violação daqueles direitos humanos invioláveis dispostos na Carta Internacional dos Direitos Humanos⁷², sendo estes o direito a não ser submetido à tortura e à escravidão, a liberdade de pensamento, de consciência e de religião e a garantia de não sofrer prisão arbitrária. Havendo então uma falha na proteção desses direitos, pode-se dizer que há perseguição.

Quanto ao elemento de fundado temor da perseguição, diante da dificuldade de se medir o grau de medo necessário para que se possa recorrer à proteção internacional, adotou-se a posição de que o temor deve ser presumido, assim, relacionando-se com as condições objetivas do Estado do solicitante⁷³. Verifica-se se aquele temor é bem fundado de fato durante as entrevistas individuais que o Estado solicitado realiza com cada solicitante, trazendo evidências que possam comprovar as razões para que exista o temor de perseguição.

Em relação à extraterritorialidade, ou seja, o fato de o solicitante estar fora de seu país de origem ou residência, há um movimento contrário à sua essencialidade. Isto ocorre pois atualmente se vê tal requisito como um possível impeditivo, por exemplo nas situações de fechamento de fronteiras. Não obstante, ainda é considerado um elemento necessário para o reconhecimento do refúgio.

⁷¹ JUBILUT, p. 45.

⁷² Conjunto composto pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos (1966).

⁷³ JUBILUT, p. 47.

3.1.1.2. Fundamentos do refúgio

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, pauta muito importante na comunidade internacional no pós-guerra, são aqueles direitos e garantias individuais que buscam proteger a dignidade humana. Um dos principais objetivos dos direitos humanos é a proteção dos indivíduos frente à violação de seus direitos por parte de um Estado.

A internacionalização *stricto sensu*⁷⁴ dos direitos humanos iniciou com a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, na qual os direitos individuais passaram a ser garantidos pela ordem internacional e pelos ordenamentos jurídicos internos de diversos Estados, que se comprometeram em garanti-los. O refúgio, por sua vez, encontrou sua legitimação na necessidade de proteção dos indivíduos perseguidos dentro de seu país de origem e, de acordo com a professora Flávia Piovesan, se correlaciona com o Direito Internacional dos Direitos Humanos da seguinte forma:

A proteção internacional dos refugiados se opera mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidade estatal que deriva da mesma base filosófica que a proteção internacional dos direitos humanos. O Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa tal proteção.⁷⁵

O Direito Internacional dos Refugiados, portanto, é um ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, sendo que ambos se destinam à proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana. Por derivar do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o instituto do refúgio também se baseia nos direitos humanos, que são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, mas ao mesmo tempo não possui uma completa efetivação de suas “normas”.

Isto ocorre, pois, a ordem internacional não é centralizada, não existe uma legislação única em todo o mundo e cada Estado é soberano para estabelecer suas próprias ordens jurídicas internas, as quais podem, inclusive, contrariar o direito internacional.

⁷⁴ JUBILUT, p. 56.

⁷⁵ PIOVESAN, p. 37.

3.1.2. Proteção internacional dos refugiados

Para que fosse efetivada a proteção internacional dos refugiados, a ONU, em 1950, criou um órgão subsidiário capaz de atuar independentemente na busca de soluções para os problemas dos refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR ou Comissariado). Apesar do nome se referir apenas aos refugiados, as ações do ACNUR também são voltadas aos indivíduos em situações análogas às dos refugiados, como por exemplo aqueles que se veem obrigados a se deslocar dentro do próprio Estado ou os apátridas.

A natureza da proteção internacional dos refugiados é inteiramente humanitária, não devendo ser utilizada como instrumento político, interno e externo, ou de política migratória (por mais que aconteça), mas sim uma questão vinculada aos interesses da comunidade internacional.

Conforme elucidado, além da proteção dos refugiados, o ACNUR se preocupa com a implementação de soluções duráveis, as quais seriam a integração local, a repatriação voluntária e o reassentamento.

A integração local é exatamente a adaptação do refugiado na sociedade do Estado que lhe concedeu o refúgio e, aqui, importa muito a disposição da sociedade, suas instituições, políticas públicas e até mesmo organizações não-governamentais (ONGs).

A repatriação voluntária, como o próprio nome diz, é o retorno do refugiado ao seu Estado de origem, desde que cessados os motivos pelos quais solicitou refúgio em primeiro lugar. A ideia é que o refugiado tenha a liberdade de retornar a sua origem de forma voluntária e, conseqüentemente, possa efetivar sua cidadania original, deixando de estar sob a proteção internacional do refúgio.

O reassentamento era entendido como a transferência efetiva do refugiado de um Estado para o outro. Atualmente, entende-se que é a transferência de um indivíduo que já tem o reconhecimento do *status* de refugiado para um terceiro Estado, o qual supostamente seria mais adequado para tal indivíduo, diante da ocorrência de problemas graves de integração no primeiro Estado em que foi acolhido como refugiado. Portanto, reassentados seriam aqueles refugiados que se integram em outro país, que não aquele que lhe concedeu o *status* de refúgio em primeiro lugar. Vale ressaltar que essa alternativa só é possível porque existe um sistema universal de proteção

aos refugiados⁷⁶, caso contrário, estaria na discricionariade de cada Estado reconhecer (ou não) o *status* de refugiado, mesmo que outro Estado já o tivesse reconhecido.

Na prática, o ACNUR efetiva suas ações através de programas contínuos que executam seus principais objetivos, mas também por programas especiais, que lidam com situações emergenciais, como a guerra. As ONGs têm seu papel aqui, direta e indiretamente, na questão da proteção dos refugiados, especialmente nos processos de integração dos refugiados nos Estados acolhedores e na reintegração do refugiado em seu Estado de origem após a cessação das causas que justificaram o pedido de refúgio⁷⁷. Tudo isso ocorre a partir de parcerias realizadas entre o ACNUR e as ONGs, as quais originaram o programa de Parcerias em Ação (PARinAC)⁷⁸, que avalia os atendimentos e as melhores formas de proteção aos refugiados.

A celebração de acordos pelo ACNUR (as tais parcerias) é facultada pelo Estatuto do ACNUR⁷⁹ no conjunto de seus artigos 1º, 10 e 20⁸⁰, os quais determinam que os fundos, que vem majoritariamente de contribuições voluntárias, devam ser implementados pelos governos e ONGs, ou, se na impossibilidade de atuação desses, pelo próprio Comissariado. A importância desses acordos recai na real efetivação da proteção internacional dos refugiados, pois possibilita a criação de soluções concretas que consideram as realidades e necessidades individuais que cada Estado demanda.

⁷⁶ JUBILUT, p. 154.

⁷⁷ JUBILUT, p. 156.

⁷⁸ Em inglês, *Partnership in Action*, diz respeito ao plano de ação e conclusões da Conferência Mundial de Oslo, realizada em junho de 1993 sobre as relações entre o ACNUR e mais de 450 ONGs espalhadas pelo mundo.

⁷⁹ ACNUR. **Estatuto do ACNUR.** Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR>. Acesso em: 13 set. 2023.

⁸⁰ Art. 1º. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembléia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais.

Artigo 10. O Alto Comissariado administrará quaisquer fundos, públicos ou privados, que receba para assistência aos refugiados, podendo distribuí-los a organismos privados – e, se apropriado, a organismos públicos - que considere mais aptos para administrar tal assistência.

Artigo 20. O escritório do Alto Comissariado será financiado pelo orçamento das Nações Unidas. Salvo decisão posterior em contrário, por parte da Assembleia Geral, nenhum encargo, para além das despesas administrativas referentes ao funcionamento do escritório do Alto Comissariado será imputado ao orçamento das Nações Unidas e todas as outras despesas referentes à atividade do Alto Comissariado serão financiadas por meio de contribuições voluntárias.

Não obstante toda a evolução histórica do refúgio, ainda existem pontos a serem aperfeiçoados, sendo o fortalecimento da proteção jurídica dos refugiados, aqui em consonância com a aplicação dos direitos humanos, e o aumento do rol das pessoas a serem protegidas pelo Direito Internacional dos Refugiados, tendo como exemplo a recente discussão sobre o reconhecimento de refugiados ambientais.

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 são dispositivos base para a aplicação das funções do ACNUR, mas que dependem da disposição de cada Estado signatário, que pode discricionariamente estabelecer suas regras internas e sem a eventualidade de interferência da ONU, que não possui órgãos sancionadores e nem competência para tal.

Diante disso, o papel dos Estados e, conseqüentemente, da sociedade, é fundamental para o Direito Internacional dos Refugiados, de modo que a maior divulgação do tema se faz indispensável para a disseminação de informações corretas, bem como da sua importância. Para que o ACNUR possa atuar da melhor forma, é crucial a ajuda internacional sem objetivos propriamente políticos e incentivos financeiros, capazes de assegurar proteção efetiva aos refugiados e aos deslocados internos.

O Brasil, comprometido com a proteção dos refugiados, ratificou e recepcionou a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, mas vejamos mais detalhadamente como realmente o país se posicionou e atualmente se posiciona sobre a questão.

3.1.3. Proteção brasileira dos refugiados: panorama histórico

Foi com a ratificação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 que o Brasil se tornou o primeiro país da América Latina a se comprometer com os dispositivos internacionais de proteção ao refugiado, bem como desde 1958 faz parte do Conselho Executivo do ACNUR, que revisa e aprova programas e orçamentos, além de buscar soluções com parceiros intergovernamentais e não governamentais.

Ainda que seja mais comum pensar em países europeus quando se aborda o tema do refúgio, o Brasil tem se tornado cada vez mais um alvo daqueles que fogem de seus países com o objetivo de reconstruir suas vidas em outro lugar. Diante da necessidade de regulamentar o instituto do refúgio, o Brasil desenvolveu uma legislação interna para adequar, regulamentar e regularizar a situação desses indivíduos.

Conforme aludido, o Brasil aderiu a Convenção de 1951 no ano de 1960, mas curiosamente, muitos países da América Latina, inclusive o Brasil, viviam sob o regime da ditadura militar⁸¹ à época. A contradição de ser um país que vivia num período conturbado de sua política interna, que obrigava muitos de seus cidadãos a buscarem o refúgio e a proteção internacional em outros países, fez com que a política de proteção ao refugiado quase não se desenvolvesse por cerca de duas décadas.

A primeira mudança ocorreu no final da década de 70, em 1977, quando o Brasil celebrou um acordo e estabeleceu um escritório *ad hoc*⁸² do ACNUR no Rio de Janeiro, diante da ruptura da democracia na América Latina. A finalidade do escritório era o reassentamento de refugiados, mantendo a limitação geográfica de refugiados vindos da Europa, como determinava a Convenção de 1951. A permissão do reassentamento condizia com a ditadura que o Brasil se encontrava, o qual não desejava pessoas opositoras dos regimes próximos ao seu, mas somente que transitassem e se reassentassem em outros Estados.

Na década de 80, houve três marcos que proporcionaram uma concepção mais positiva ao refugiado. O primeiro ocorreu em 1982, quando o ACNUR foi reconhecido como órgão da ONU, trazendo maior engajamento no tema da proteção dos refugiados. O segundo evidentemente foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que além de romper com o regime autoritário e construir um Estado Democrático, também instituiu como fundamento da República Federativa Brasileira o respeito à dignidade da pessoa humana⁸³. E, por fim, a transferência do escritório *ad hoc* do ACNUR do Rio de Janeiro para Brasília (capital federal) em 1989, permitindo uma relação mais próxima do ACNUR com o governo brasileiro.

No mesmo ano da transferência do escritório do ACNUR, o Brasil também aderiu plenamente a Declaração de Cartagena, deixando de se limitar geograficamente para reconhecer o *status* do refúgio, permitindo que o país recebesse mais refugiados independentemente do seu Estado de origem.

Na sequência, entre os anos de 1992 e 1994, o Brasil recebeu muitos angolanos que fugiam da guerra civil em seu país e essa circunstância foi muito relevante, pois foi aqui que se ampliou a

⁸¹ A Ditadura Militar no Brasil começou em 1964, através de um golpe civil-militar contra o presidente João Goulart (por meio do Ato Institucional - AI-5), e foi até 1985, sendo marcada pelo regime autoritário e pela repressão.

⁸² No português, traduzido literalmente como “para isso” ou “para este feito”, ou seja, formulado com um único objetivo.

⁸³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana.

definição de refugiado prevista na Convenção de 1951 e no Protocolo de 67. Tais angolanos solicitavam refúgio com base nos conflitos e violência generalizada, tornando-se o início da definição estendida de refugiado.

A partir desse momento, percebeu-se que a Portaria Interministerial⁸⁴ já não atendia mais a situação dos refugiados, ocasionando na promulgação da Lei nº 9.474, de 1997 (Estatuto dos Refugiados), que internaliza o mecanismo da Convenção de 1951 com uma lei específica que define o conceito de refugiado no Brasil (definição mais ampla), assim como garante seus direitos e deveres no país.

3.1.3.1. Fundamentos constitucionais

Apesar do Brasil ser um dos países que diferencia os conceitos de refúgio e asilo, os termos “refúgio” ou “refugiado” não aparecem explicitamente na Constituição Federal. A base legal para a efetivação do refúgio no ordenamento constitucional brasileiro tem por fundamento o princípio da dignidade humana, legitimado pelo já mencionado artigo 1º, inciso III, do dispositivo legal, o qual se ampara na proteção dos direitos humanos.

Nessa mesma linha, pode-se observar sua defesa em outros dois momentos do texto constitucional. O artigo 4º traz que a República Federativa do Brasil se rege, entre outros, pelos princípios da prevalência dos direitos humano e concessão de asilo político⁸⁵, garantindo, consequentemente, o direito ao refúgio. Por fim, o artigo 5º determina a igualdade de direitos entre os brasileiros e os estrangeiros, e aqui incluídos os solicitantes de refúgio e os refugiados, sem distinção de qualquer natureza⁸⁶, salvo algumas poucas exceções que a própria Constituição Federal estabelece em outros pontos.

Portanto, atenta a importância do instituto do refúgio na comunidade internacional, a Constituição Federal de 1988 se preocupou em instituir, ainda que não em linhas diretas, bases legais para a efetivação do refúgio no Brasil, garantindo não somente sua existência, mas também

⁸⁴ A Portaria Interministerial nº 394, editada pelo Ministério da Justiça, era o dispositivo jurídico de proteção a refugiados, que estabelecia uma dinâmica processual para a solicitação e concessão de refúgio.

⁸⁵ Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: II - prevalência dos direitos humanos; X - concessão de asilo político.

⁸⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

lhe concedendo através de dispositivos com força de princípio, com garantias e obrigações perante o ordenamento jurídico nacional, como qualquer outro brasileiro nato ou naturalizado.

Frente a todos esses aspectos, o Brasil foi além da norma constitucional e desenvolveu uma lei específica para a proteção dos refugiados no país, a anteriormente mencionada Lei nº 9.474/1997.

3.1.3.2. Lei nº 9.474/1997

A Lei nº 9.474/1997, conhecida como Estatuto dos Refugiados, estipula os parâmetros para reconhecimento do *status* de refugiado e determina as regras do procedimento para sua solicitação. Um aspecto muito importante da Lei foi que também criou um órgão administrativo competente para tratar do tema, o CONARE. A elaboração do Estatuto resultou da parceria entre representantes do governo brasileiro juntamente com representantes do ACNUR, modernizando e aperfeiçoando a legislação existente sobre o tema do refúgio, tornando-se um exemplo a ser seguido por outros países.

Importante frisar o pioneirismo do Brasil em promulgar um dispositivo legal específico para tratar sobre o tema dos refugiados. Por mais que os demais Estados signatários da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 67 também possuam legislação interna sobre a matéria, sua grande maioria a faz dentro de legislações sobre imigração ou direito de asilo, não havendo lei específica para tal. Deste modo, relevante a legislação nacional brasileira ao instituir uma lei mais adequada às reais necessidades dos refugiados.

O texto legal, portanto, está dividido em oito Títulos, cada um com o seu grande tema, vejamos um a um.

O Título I traz os aspectos caracterizadores dos refugiados, tendo adotado muito daquilo que já estava disposto na Convenção de 1951, mas expandindo na definição de refugiado para reconhecer o *status* no caso de grave e generalizada violação de direitos humanos. À época, a adoção do conceito ampliado foi vista de forma positiva, da vontade política do país em proteger aqueles que tinham seus direitos humanos violados. Entretanto, outro ponto que chamou atenção foi a possibilidade de exclusão quando do cometimento de tráfico de drogas e/ou terrorismo, vista como uma limitação indevida da Convenção de 1951.

O Título II trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio e aqui vemos algumas diretrizes importantes. A ausência de prazo para a solicitação do refúgio, a impossibilidade de deportação de quem solicitar refúgio, adotando o princípio do *non refoulement*⁸⁷, a entrada irregular não obstar a solicitação de refúgio e a suspensão da possibilidade de deportação ou expulsão durante o processo do pedido de refúgio.

O Título III cria e estabelece as competências do CONARE, o qual, em primeira instância, reconhece ou não o *status* de refugiado. A formação do Comitê, órgão encarregado exclusivamente para a temática dos refugiados, foi uma inovação trazida pela Lei, que conta com a ajuda de uma entidade da sociedade civil (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo⁸⁸) para tratar da elegibilidade dos solicitantes de refúgio e não possui representante oficial responsável por decisões sobre migração⁸⁹.

O Título IV trata do processo de refúgio e, conseqüentemente, sendo a parte burocrática do pedido de reconhecimento do *status* de refugiado. São estabelecidas as regras do procedimento, da autorização de residência provisória, da instrução e relatório das diligências, da decisão, comunicação, registro e recurso em caso de decisão negativa.

O Título V são as possibilidades de extradição e expulsão, no qual é vedada a extradição do refugiado e do solicitante de refúgio durante o processo para a concessão do refúgio, e somente sendo permitida a expulsão nos casos de segurança nacional ou ameaça à ordem pública, não podendo esta ser para o Estado em que (supostamente) estava ocorrendo a perseguição do indivíduo.

O Título VI trata da cessação e da perda da condição de refugiado. A cessação ocorre quando o refúgio não é mais necessário, de modo que o indivíduo volta à proteção do seu Estado de origem ou residência, não necessitando mais da proteção internacional. Já a perda da condição de refugiado possui caráter punitivo diante da ocasião de algum ato cometido pelo refugiado que faz com que o país não queira mais oferecer sua proteção, como por exemplo, prática de ato contrário a segurança nacional.

⁸⁷ No português, traduzido como o princípio da não-devolução, o qual proíbe o retorno forçado dos refugiados que os exponha a um risco de perseguição.

⁸⁸ Organismo da Arquidiocese de São Paulo que tem como finalidade promover o desenvolvimento integral da pessoa humana, na defesa de seus direitos, a partir do comprometimento com o reconhecimento e respeito de sua eminente dignidade.

⁸⁹ JUBILUT, p. 193.

O Título VII apresenta as soluções duráveis e aqui a Lei nacional reproduziu o definido pelo sistema internacional, permitindo a repatriação, a integração local e o reassentamento.

Por fim, o Título VIII são as disposições finais, as quais determinam que os processos serão gratuitos e de caráter urgente, assim como os preceitos devem ser interpretados em harmonia com a DUDH, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 67, visando o comprometimento do governo brasileiro na proteção dos direitos humanos.

Em contrapartida a todos os aspectos trazidos, cabe igualmente apontar as características negativas da Lei.

O primeiro diz respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados que não estão abrangidos pela Lei, o que pode acarretar na carência de proteção desses refugiados por um período de tempo caso a Convenção de 1951 perca sua validade e até que a nova normativa internacional seja recepcionada. O outro detalhe é a ausência de previsão que possibilite o acesso ao Poder Judiciário quando da elegibilidade para a solicitação de refúgio⁹⁰, o que poderia provocar um aumento de casos referentes ao reconhecimento do *status* de refugiado no Judiciário, auxiliando na correção dos problemas.

Diante de todo o trazido, é razoável afirmar que a Lei nº 9.474/1997 criou um sistema lógico, justo e atual para a concessão do refúgio no país, permitindo ao refugiado ampliar seus direitos com a segurança jurídica de uma lei nacional específica. Além disso, ao ampliar o conceito do reconhecimento do *status* de refugiado, a Lei abriu margem para muitas interpretações que estão vindo e ainda possam vir, como por exemplo, o reconhecimento do refúgio para mulheres e meninas vindas de contextos de mutilação genital feminina, que é tema central do presente trabalho.

3.1.4. A responsabilidade do Brasil no combate à mutilação genital feminina frente ao reconhecimento *prima facie* do refúgio para as mulheres e meninas vítimas da prática

A mutilação genital feminina vem se tornando uma recente pauta de discussão no CONARE, que reconheceu *prima facie* o refúgio para mulheres e meninas vítimas, ou potenciais vítimas, da prática. Em concordância com o apresentado anteriormente, a MGF é considerada uma

⁹⁰ JUBILUT, p. 195.

violação aos direitos humanos com base na discriminação de gênero, portanto, a CONARE enquadra essa violência de gênero como perseguição por pertencimento a grupo social⁹¹, o grupo das mulheres, conforme prevê a Convenção de 1951 e o artigo 1º, inciso I, da Lei nº 9.474/1997⁹².

Por mais que vários países proíbam a mutilação por lei, sua erradicação é muito complexa nas comunidades em que é considerada tradição, algo cultural daquela sociedade. Essa realidade influencia o CONARE nas suas decisões de reconhecimento (ou não) do *status* de refugiado quando observado que a prática é algo institucionalizado em determinada região e que, de fato, há a perseguição ou fundado temor para tal.

Visto que muitos dados sobre refúgio são sigilosos, a CONARE não especifica as informações sobre refúgio com base na mutilação genital feminina, mas, considerando que os casos de violência contra a mulher se encaixam na categoria de violência de gênero, pode-se dizer que, dentro dos números disponibilizados, existem casos relativos à MGF reconhecidos como perseguição por pertencimento a grupo social.

De acordo com a base de dados da Coordenação de Elegibilidade na Coordenação-Geral do CONARE (CG-CONARE), somente em 2022, 58 pessoas do sexo feminino tiveram seu pedido de refúgio deferido com base na perseguição por pertencimento a grupo social⁹³, sendo possível que vítimas da MGF também componham esses números (Tabela 1).

⁹¹ BARRETTI, Kathleen de Almeida. **O Instituto do Refúgio e suas assimetrias: um estudo sobre a perseguição relacionada ao gênero**. Tese de Mestrado em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022, p. 66.

⁹² Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país.

⁹³ JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; TONHATI, Tania; LIMA COSTA, Luiz Fernando. **Refúgio em Números 2023**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2023, p. 30.

Tabela 2.2.4. Número de refugiados, por sexo, segundo fundamentação aplicada ao ato de deferimento do refúgio, Brasil – 2022

Fundamentação	Número de refugiados		
	Total	Sexo	
		Masculino	Feminino
TOTAL	4.081	2.346	1.735
GGVDH	3.364	1.850	1514
GRUPO SOCIAL	181	123	58
NACIONALIDADE	5	5	0
OPINIÃO POLÍTICA	443	298	145
RAÇA	14	14	0
RELIGIÃO	44	30	14
OUTROS	30	26	4

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CG-Conare/MJSP), 2022.

Tabela 1 – Número de refugiadas mulheres com fundamento em grupo social.

O fato de o Estatuto dos Refugiados não englobar a violência de gênero como uma categoria especial se tornou incompatível com a realidade atual. Mesmo que a lei como um todo seja inovadora em relação ao restante do mundo, há uma brecha.

Em razão disso, muito se debate sobre a importância de melhor implementação dos direitos e das políticas públicas para as mulheres refugiadas. Pelo fato do CONARE ser um órgão bem criterioso e legalista, a ausência desse entendimento pode ser por vezes prejudicial para algumas mulheres que buscam a proteção internacional.

A despeito de não ter havido nenhuma alteração na legislação brasileira desde sua promulgação, essencial a decisão da CONARE em reconhecer *prima facie* a condição de refugiadas de meninas e mulheres nacionais de países com alta prevalência da prática de MGF. Ao identificar a vulnerabilidade desse grupo de mulheres e meninas, o órgão legitima ainda mais a solicitação do refúgio com essa justificativa, agora de forma mais definitiva e facilitada pela condição mínima para sua comprovação.

A decisão é, conseqüentemente, fundamental para permitir que muitas mulheres e meninas escapem dessa prática tão cruel e tenham seus direitos humanos preservados, assim como lhes é garantido internacionalmente.

O Brasil, portanto, ao caminhar nesse sentido, de defesa das vítimas ou potenciais vítimas da mutilação genital feminina, abre um precedente para si próprio e também para ser seguido por

outros países. Assim, de pouco em pouco, de ação em ação, a sociedade vai avançando para o objetivo final, que é a completa eliminação de todas as práticas de mutilação genital feminina.

CONCLUSÃO

Do que se extrai da análise dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, vê-se a importância do Objetivo 5 para o alcance da igualdade de gênero, especialmente do subobjetivo 5.3, no que diz respeito à eliminação de todas as práticas de mutilação genital feminina, alvo de pesquisa do presente estudo.

Trazida toda a circunstância das comunidades que tem como tradição a prática de MGF, entendeu-se que para sua erradicação são necessárias diversas frentes de ação, que envolvam implementação de lei, abordagens educativas que também tragam a importância do empoderamento feminino, diálogo público e, principalmente, o apoio da comunidade internacional para que a sua eliminação seja realizada de forma voluntária, compreendendo toda a violação dos direitos humanos das mulheres envolvida na questão.

E é exatamente pelo fato da prática ser reconhecida pela ONU e tantos outros Estados, inclusive pelo Brasil, como uma violação aos direitos humanos, que se fez relevante sua inclusão como objetivo na Agenda 2030. Em vista disso, os tratados internacionais e nacionais que tratam dos direitos humanos e resguardam o direito das mulheres são fundamentais no combate à mutilação genital feminina.

Como o Brasil é integrante da ONU com outros 192 países, está comprometido a implementar a Agenda 2030 e, conseqüentemente, tem responsabilidade com a execução dos ODS, igualmente com a eliminação de todas as práticas de mutilação genital feminina. Visando o comprometimento do Brasil com os objetivos, a CONARE decidiu pelo reconhecimento *prima facie* da condição de refugiadas para meninas e mulheres nacionais de países com alta prevalência da prática de Corte ou Mutilação Genital Feminina.

Em se tratando do refúgio, o Direito Internacional dos Refugiados foi um dos ramos do Direito Internacional que mais se desenvolveu no último século, demonstrado pela importância dada pela comunidade internacional. Isto ocorre pela notoriedade que os Direitos Humanos vêm recebendo cada vez mais na agenda internacional e internamente nos Estados, influenciando diretamente na proteção dos refugiados.

Apesar da temática ainda estar muito dependente da vontade política de cada Estado, que possui a discricionariedade de ratificar os documentos internacionais e elaborar lei nacionais, o Brasil tem sido grande exemplo na efetivação da proteção dos refugiados, tanto pela recepção dos

diversos documentos internacionais mencionados, quanto pelas demais ações que realizaram nos últimos quase 30 anos em prol dessa proteção.

Uma atuação importante do Brasil foi o refúgio de mulheres e meninas vítimas, ou potenciais vítimas, da MGF com base na violência de gênero, em que a CONARE examina os pedidos de refúgio a partir da perseguição por pertencimento a grupo social. Essa possibilidade tem por fundamento o conceito de refugiado estabelecido na Convenção de 1951 e na Lei nº 9.474/1997, mas que ainda assim possui certas limitações que dificultam a concessão do refúgio por parte do Brasil.

Nesse sentido, conveniente a decisão da CONARE em reconhecer *prima facie* a condição de refugiadas para meninas e mulheres nacionais de países com alta prevalência da prática da MGF. A decisão constitui uma nova regra para a solicitação do refúgio, simplificando o processo de comprovação da perseguição e do temor ou fundado temor, elementos essenciais do instituto do refúgio e fundamental para que seja concedido.

Por ser bem recente, de março de 2023, ainda não é possível saber quais serão as consequências da decisão e se efetivamente será um dispositivo benéfico para as mulheres e meninas vindas desse contexto no momento da solicitação do refúgio. No entanto, a perspectiva é que seja uma ferramenta positiva para as solicitantes, que teriam um argumento específico reconhecido e instituído pela CONARE, além de um instrumento de incentivo aos demais países, para que todos juntos colaborem para a eliminação da prática através de dispositivos legais e políticas públicas.

Portanto, a prática de mutilação genital feminina é uma questão pertinente que deve estar a todo momento sob a guarda dos direitos humanos, da saúde pública e dos movimentos que prezam pela igualdade da mulher, de modo que ações voltadas para seu combate são sempre bem-vindas, nacionalmente e internacionalmente. Por mais que os Estados não sejam capazes de cumprir o prazo estabelecido na Agenda 2030, a questão não pode jamais ser esquecida; o objetivo é que seja completamente eliminada e, se alcançado, que de modo algum volte a ser um problema, seja onde for.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 02 set. 2023.

ACNUR. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2023.

ACNUR. **Estatuto do ACNUR**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR>. Acesso em: 13 set. 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO. **Brasil diz não à Agenda 2030**. Disponível em: <<https://aesbe.org.br/novo/brasil-diz-nao-a-agenda-2030/>>. Acesso em: 17 ago. 2023.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (organizador). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BARRETTI, Kathleen de Almeida. **O Instituto do Refúgio e suas assimetrias: um estudo sobre a perseguição relacionada ao gênero**. Tese de Mestrado em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8892.htm#:~:text=DECRETA%3A,pela%20Rep%C3%BAblica%20Federal%20do%20Brasil.>. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. Decreto Presidencial de 31 de outubro de 2003. Institui Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn10011.htm>. Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm>. Acesso em: 07 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. **Plano plurianual 2024-2027: mensagem presidencial/Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento.** Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2023.

CEREJO, Dalila, et al. **Contextos socioculturais, discursos e percepções sobre a mutilação genital feminina.** Faces de Eva – Estudos sobre a Mulher, Lisboa, n. 37, p. 83-103, jun. 2017.

CHADE, Jamil. **Cruzada ultraconservadora do Brasil na ONU afeta até resolução contra mutilação genital feminina.** El País, 08/07/2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-07-09/cruzada-ultraconservadora-do-brasil-na-onu-afeta-ate-resolucao-contra-mutilacao-genital-feminina.html>>. Acesso em: 25 mar. 2023.

COLATUSO, Marcia Valdecy Andrade da Cruz. **Situação jurídica do refugiado no Brasil**. Tese de Conclusão de Curso – Faculdade de Ciências Jurídicas, Universidade Tuiuti do Paraná. Curitiba, 2014.

CONGRESSO NACIONAL. **Entenda a tramitação do veto**. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/entenda-a-tramitacao-do-veto>>. Acesso em: 08 ago. 2023.

DOS SANTOS, Lucas Fernandes. **Direito dos Refugiados: Reflexões Contemporâneas**. ANAIS – II Congresso Internacional Direitos Fundamentais e Alteridade, Salvador, p. 41 - 56, 24 a 26 de outubro de 2018.

EL, Gharib. *The Challenge of Female Genital Mutilation*. Sci J Research & Rev., v. 1, n. 3, p. 1-6, 2019.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *Approximately 1 in 4 survivors of female genital mutilation were cut by a health care provider*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/press-releases/approximately-1-4-fgm-survivors-were-cut-health-care-provider>>. Acesso em: 28 jun. 2023.

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UNFPA-UNICEF Joint Programme on the Elimination of Female Genital Mutilation*. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/unfpa-unicef-joint-programme-female-genital-mutilation>>. Acesso em: 28 jun. 2023.

GAMA, Stephanie. **Direito ao refúgio no Brasil e a nova Lei de Migração nº 13445/17**. Unisanta Law and Social Science, v. 6, n. 2, p. 220-237, 2017.

GOMES, Ana Margarida Magalhães, et al. **Mutilação genital feminina: uma prática antiga, um problema atual**. Rev. Port. Med. Geral Fam., v. 34, n. 6, p. 420-424, 2018.

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

JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; TONHATI, Tania; LIMA COSTA, Luiz Fernando. **Refúgio em Números 2023**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2023.

KLUGMAN, Jeni. *The 2030 Agenda and the Potential Contribution of Trade to Gender Equality*. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Geneva, set. 2016.

LUCAS, Douglas Cesar e GHISLENI, Pâmela Copetti. **Direitos Humano e Identidade Cultural: A mutilação genital feminina e suas implicações para o Direito das Mulheres**. Revista Direito e Liberdade, v. 19, n. 3, p. 97-122, set/dez. 2017.

MARIANO, Silvana e MOLARI, Beatriz. **Igualdade de gênero dos ODM aos ODS: avaliações feministas**. Revista de Administração Pública – FGV EBAPE, Rio de Janeiro, v. 56, n. 6, p. 823-942, nov/dez. 2022.

MARTINGO, Carla. **O Corte dos Genitais Femininos em Portugal: O caso das Guineenses**. Tese de Mestrado em Relações Interculturais, Universidade Aberta, Lisboa, 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Conare aprova reconhecimento de mulheres refugiadas vindas de contextos de mutilação genital feminina**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-aprova-reconhecimento-de-mulheres-refugiadas-vindas-de-contextos-de-mutilacao-genital-feminina>>. Acesso em: 25 mar. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://bit.ly/2CgNH9A>>. Acesso em: 06 jun. 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **ONU assina novo Marco de Cooperação com o Brasil.**

Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/240688-onu-assina-novo-marco-de-coopera%C3%A7%C3%A3o-com-o-brasil>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil.**

Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 06 jun. 2023.

OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia e QUINELLI, Larissa. **Megatendências mundiais 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): uma reflexão preliminar sobre a “nova agenda” das Nações Unidas.** Revista Baru, Goiânia, v.2, n. 2, p. 109-110, jul/dez. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas.** Disponível em:

<<https://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>>. Acesso em: 16 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.**

Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 05 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ***Ending Female Genital Mutilation by 2030.***

Disponível em: <<https://www.un.org/en/observances/female-genital-mutilation-day#:~:text=UN%20Action,of%20Sustainable%20Development%20Goal%205.>>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ***Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.*** Index: A/RES/70/1. Disponível em:

<<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. ***Female genital mutilation.*** Disponível em:

<<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/female-genital-mutilation>>. Acesso em: 04 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Eliminação da Mutilação Genital Feminina: Declaração Conjunta - OHCHR, ONUSIDA, PNUD, UNECA, UNESCO, UNFPA, ACNUR, UNICEF, UNIFEM e OMS.** Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/43839>>. Acesso em: 15 jul. 2023.

PALHARES, Dario e SQUINCA, Flávia. **Os desafios éticos da mutilação genital feminina e da circuncisão masculina.** Rev. Bioét., v. 21, n. 3, p. 432-437, 2013.

PAMPLONA, Danielle Anne e PIOVESAN, Flávia. **O instituto do refúgio no Brasil: práticas recentes.** Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 43-55, jan/jun. 2015.

PIOVESAN, Flavia. **O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados.** In: Araújo, Nadia de; Almeida, Guilherme Assis. (Coords.) **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **Temas de Direitos Humanos.** São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 20. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

POWELL, R. A. e MWANGI-POWELL, Faith N. **Female genital mutilation and the Sustainable Development Goals: The importance of research.** Health Care for Women International, v. 38, n.6, p. 521-526, mai. 2017.

RAZAVI, Shakra. **The 2030 Agenda: challenges of implementation to attain gender equality and women's rights.** Gender & Development, v. 24, n.1, p. 25-41, fev. 2016.

REZEK, Francisco. **Curso de direito internacional público.** São Paulo: Saraiva, 2014.

ROMA, Júlio César. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e sua transição para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Cienc. Cult., São Paulo, v. 71, n. 1, p. 33-39, jan. 2019.

SACHS, Jeffrey. *Transforming Our World: Achieving the Sustainable Development Goals*. SDGAcademyX, min. 1:46 - 2:53. Disponível em: <<https://learning.edx.org/course/course-v1:SDGAcademyX+TOW001+3T2022/home>>. Acesso em: 03 jun. 2023.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Goal 5: Gender Equality*. Disponível em: <https://www.undp.org/sustainable-development-goals/gender-equality?gclid=Cj0KCQjw7uSkBhDGARIsAMCZNU7w4p_a31B4IQ7jz91bv31dp3g778GefEHOaMHlc71AKrbVsOiX4aAlMHEALw_wcB>. Acesso em: 27 jun. 2023.

WILLIAMS-BREAULT, Beth D. *Eradicating Female Genital Mutilation/Cutting: Human Rights-Based Approaches of Legislation, Education, and Community Empowerment*. Health and Human Rights Journal, v. 20, n. 2, p. 223-233, dez. 2018.

YUAN, May. *Geographical information science for the United Nations' 2030 agenda for sustainable development*. International Journal of Geographical Information Science, v. 35, n. 1, p. 1-8, mai. 2021.