



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Larissa Moura Getirana

**As entrevistas de elegibilidade no processo de refúgio brasileiro**

Rio de Janeiro

2019

Larissa Moura Getirana

**As entrevistas de elegibilidade no processo de refúgio brasileiro**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Cidadania, Estado e Globalização

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Carmen Beatriz de Lemos Tibúrcio Rodrigues

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

G394 Getirana, Larissa Moura.  
As entrevistas de elegibilidade no processo de refúgio brasileiro / Larissa  
Moura Getirana - 2019.

105 f.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Carmen Beatriz de Lemos Tibúrcio Rodrigues.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,  
Faculdade de Direito.

1. Direito internacional - Teses. 2. Refugiados - Teses. 3. Refugiados -  
proteção - Teses. I. Rodrigues, Carmen Beatriz de Lemos Tibúrcio.
- II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito.
- III. Título.

CDU 341.1/.8

Bibliotecária: Angélica Ribeiro CRB7/6121

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Larissa Moura Getirana

**As entrevistas de elegibilidade no processo de refúgio brasileiro**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização.

Aprovada em 12 de março de 2019.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Carmen Beatriz de Lemos Tibúrcio Rodrigues  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof. Dr. Raphael Carvalho de Vasconcelos  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Dr. Fabrício Toledo de Souza  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2019

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos os migrantes que entrevistei e que compartilharam comigo sua força, coragem, capacidade de resistir e reconstruir. Obrigada por me atravessarem e me transformarem.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente a Deus por ser meu guia e ponto de força e respiro nessa jornada.

Agradeço imensamente aos meus pais, pelo grande amor e apoio constantes, por nunca pouparem esforços em contribuir na realização de meus sonhos e objetivos. Muito obrigada por serem meus maiores incentivadores e compartilharem os momentos difíceis e alegres da minha vida.

À minha irmã Melissa, companheira de vida, por expressar bondade e amor em cada gesto. Agradeço pela amizade e por sempre estar aberta a ouvir minhas angústias, bem como celebrar os momentos de vitória.

Aos meus queridos avós, sempre tão doces e amáveis. À minha avó Cristina, pelos mimos. Ao meu avô Gessy pelo bom humor em qualquer situação. Ao meu avô Hunaldo, pelo sincero carinho. Agradeço à vovó Naná pelos maravilhosos ensinamentos e inspiração; pela força e determinação inabaláveis; por demonstrar a importância do conhecimento e do aprimoramento constantes.

Agradeço a toda minha família, tios, tias, primos e primas, que longe ou perto inundam minha vida de amor e alegria.

Agradeço aos meus amigos pelo apoio e carinho, por tornarem leves os momentos mais difíceis, por acreditarem sempre em mim. Agradeço a Juliana pelas conversas pelos textos sobre antropologia da dor que muito acrescentaram a esse trabalho.

Agradeço aos mestres da Universidade do Estado do Rio de Janeiro pelo ensino primoroso, pelas grandes lições e por despertar nos alunos uma visão crítica de mundo, nos incentivando a olhar além do senso comum.

Agradeço a Mireille, ou como ela é conhecida entre os solicitantes de refúgio e refugiados Mama Mireille, por compartilhar comigo seus conhecimentos e criar pontes que permitiram o meu encontro e o encontro dos oficiais de elegibilidade com tantos solicitantes de refúgio. Obrigada por traçar caminhos nas traduções para fortalecer a luta de tantos migrantes. Obrigada por fabricar espaços de resistência coletiva.

Um agradecimento aos queridos amigos Aryadne e Fabricio pelas trocas e parceria diária. Essas páginas são fruto da influência, perspectivas e olhares que

vocês me apresentaram. Obrigada pela confiança, paciência e generosidade transbordante.

Agradeço a toda a equipe da Cáritas e aos voluntários do setor de proteção legal, em especial, a Aléxia pela companhia nos corredores da Catedral e pelas reflexões sobre o procedimento de refúgio que se encontram espelhadas nessa dissertação.

Por fim, agradeço à minha orientadora Carmen pelas preciosas lições e confiança em mim depositada para desenvolver esse trabalho.

Encontrei hoje em ruas, separadamente, dois amigos meus que se haviam zangado um com outro. Cada um me contou a narrativa de por que se haviam zangado. Cada um me disse a verdade. Cada um me contou suas razões. Ambos tinham razão. Ambos tinham toda a razão. Não era um que via uma coisa e outro outra, ou que um via um lado das coisas e outro um lado diferente. Não: cada um via as coisas exactamente como se haviam passado, cada um as via com um critério idêntico ao do outro, mas cada um via uma coisa diferente, e cada um, portanto, tinha razão. Fiquei confuso desta dupla existência da verdade.

*Fernando Pessoa*

## RESUMO

GETIRANA, L. M. *As entrevistas de elegibilidade no processo de refúgio brasileiro*. 2019. 105 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

O desenvolvimento histórico do direito internacional dos refugiados até a Convenção de Genebra de 1951 foi permeado por disputas entre os Estados sobre quais categorias de deslocados forçados receberiam proteção do Estado. Esses movimentos encontram origem na dicotomia entre pertencimento e não pertencimento relacionada à construção de uma forte identidade nacional dentro de uma jurisdição internacional. A percepção do estrangeiro como uma anomalia ao sistema também atravessa o procedimento de determinação do status de refugiado no Brasil. Logo, o migrante é marcado pela desconfiança e medo que o Estado nele deposita. A materialização da inospitalidade pode ser observada nas entrevistas de elegibilidade, local no qual se produz uma análise de credibilidade não apenas sobre a narrativa do solicitante de refúgio, mas sobre o próprio perfil do requerente. No entanto, mesmo diante de barreiras culturais e linguísticas, trauma e dor, os solicitantes de refúgio são capazes de produzir, no espaço das entrevistas, um local de resistência, sobrevivência e luta por reconhecimento.

Palavras-chave: Direito internacional dos refugiados. Processo de elegibilidade.  
Entrevistas de elegibilidade. Luta por reconhecimento.

## ABSTRACT

GETIRANA, L. M. *Eligibility interviews in the Brazilian refugee process*. 2019. 105 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

The historical development of international refugee law up to the 1951 Geneva Convention was immersed in disputes among states over which categories of forced displaced persons would receive state protection. These movements originate from the dichotomy between belonging and non-belonging related to the construction of a strong national identity within an international jurisdiction. The perception of the foreigner as an anomaly in the system is also displayed at the procedure of refugee status determination in Brazil. Therefore, the migrant is measured by the distrust and fear that the State places on him. The materialization of inhospitality is present in the eligibility interviews in which a credibility analysis is produced not only on the refugee's narrative but on the applicant's own profile. However, even in the face of cultural and linguistic barriers, trauma and pain, asylum seekers are able to develop in the eligibility interviews a place of resistance, survival and struggle for recognition.

Keywords: International Refugee Law. Eligibility process. Eligibility interviews. Struggle for recognition.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariados das Nações Unidas para Refugiados
CARJ	Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
CASP	Cáritas Arquidiocesana de São Paulo
COI	Country of Origin Information
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CRNM	Carteira de Registro Nacional Migratório
DPU	Defensoria Pública da União
GEP	Grupo de Estudos Prévios do CONARE
IMDH	Instituto de Migrações e Direitos Humanos
LDN	Liga das Nações
OIR	Organização Internacional para Refugiados
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização de Unidade Africana
PF	Polícia Federal
RDC	República Democrática do Congo
SEI	Sistema Eletrônico de Informações

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
1	<b>A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE REFUGIADO</b> .....	17
1.1	<b>Normativa internacional de proteção ao refugiado</b> .....	17
1.1.1	<u>Desenvolvimento histórico até a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967</u> .....	17
1.1.2	<u>Ampliação da definição nos instrumentos regionais</u> .....	28
1.2	<b>A proteção ao refugiado no Brasil</b> .....	31
1.2.1	<u>Panorama histórico do refúgio no Brasil</u> .....	31
1.2.2	<u>Lei 9.474/1997</u> .....	35
1.2.2.1	Aspectos gerais da lei 9.474/1997.....	37
1.2.2.2	O procedimento nacional de concessão de refúgio.....	42
2	<b>A CENTRALIDADE DAS ENTREVISTAS DE ELEGIBILIDADE NO PROCESSO DE REFÚGIO</b> .....	49
2.1	<b>Aspectos procedimentais</b> .....	49
2.2	<b>O direito a ser ouvido</b> .....	57
2.3	<b>Análise de credibilidade: prova e verdade</b> .....	62
2.4	<b>Possíveis parâmetros: Corte Interamericana de Direitos Humanos</b> .....	70
3	<b>A ENTREVISTA DE ELEGIBILIDADE COMO ESPAÇO DE LUTA POR RECONHECIMENTO</b> .....	74
3.1	<b>Tradução e tradição: o papel do advogado na preparação para entrevista</b> .....	74
3.1.1	<u>Narrativas: dor, cultura e linguagem</u> .....	80
3.1.2	<u>Narrativas: memória</u> .....	84
3.2	<b>A (re)construção do sujeito de direito</b> .....	88
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	97
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	102

## INTRODUÇÃO

O homem convive desde os mais remotos tempos com a necessidade de buscar proteção em território alheio em decorrência de perseguições. Referências ao tema foram encontradas em textos escritos há mais de 3.500 anos, durante o florescimento de grandes impérios que existiram no Oriente Médio, como o Hitita, o Babilônio, o Assírio e o Egípcio.

Entretanto, a proteção institucionalizada desses indivíduos, por meio de um instituto jurídico, só aparece na segunda década do século XX, em virtude da fuga de milhões de russos de seu Estado. Logo, o instituto do refúgio insere-se na temática de internacionalização dos direitos humanos que ganhou força a partir do término da Segunda Guerra Mundial.

Não obstante o processo de institucionalização da proteção aos refugiados tenha se iniciado, este apresentava uma forma peculiar, na medida em que se acreditava que este era um problema pontual, espacial e temporalmente. Neste contexto, os órgãos criados para lidar com esta questão traziam em seus estatutos a previsão de término de suas atividades, bem como limitavam sua assistência a um grupo específico. Pode-se citar como exemplo o Alto Comissariado para os refugiados russos, criado em 1921 sob o auspício da Liga das Nações.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, sob a égide da Organização das Nações Unidas, foi estabelecida uma entidade universal para tratar da problemática dos refugiados. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi criado pela Assembleia Geral da ONU em 14 de dezembro de 1950 para proteger e assistir as vítimas de perseguição, da violência e da intolerância. Embora, como os órgãos criados anteriormente, o ACNUR tivesse previsão para o fim de suas funções, mantém-se até hoje como órgão responsável pela proteção internacional dos refugiados.

Observa-se, a partir deste momento, a positivação internacional das fontes do Direito Internacional dos Refugiados. Nasce, assim, a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados que foi adotada em 28 de julho de 1951. Posteriormente, foi adotado o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. Este documento aboliu as reservas geográfica e temporal constantes da Convenção de 1951, conferindo maior amplitude e abrangência à definição. A Convenção e o

Protocolo são os principais instrumentos internacionais estabelecidos para a proteção dos refugiados e seu conteúdo é altamente reconhecido internacionalmente.

Decorre da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 a definição de refugiado que é reconhecida a qualquer pessoa tenha um fundado temor de perseguição, em razão de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social e que se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou não quer se valer da proteção desse país.

A efetivação desse instituto acontece no âmbito interno de cada Estado, tendo eles a possibilidade de ampliar este elenco. Este é o caso brasileiro que adota a grave e generalizada violação de direitos humanos para o reconhecimento do *status* de refugiado, incorporando na legislação pátria o "espírito de Cartagena".

O instituto jurídico do refúgio no Brasil é regulado pela Lei nº 9.474/1997 que define os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados no Brasil. Além de estabelecer os critérios para reconhecimento do *status* de refugiado, a lei também criou um órgão administrativo competente para tratar do tema, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

A Lei 9.474/97 concede aos refugiados direitos e deveres específicos, diferenciados dos direitos conferidos e exigidos dos demais imigrantes, e trata da questão da entrada, do pedido de refúgio e da proibição à devolução do refugiado ao país de origem, entre outras.

O mais recente relatório<sup>1</sup> sobre refugiados divulgado pela Organização das Nações Unidas revelou um número alarmante de 68.5 milhões de pessoas forçosamente deslocadas em todo mundo em decorrência de perseguição, conflitos, violência generalizada ou violação de direitos humanos. Este número foi o recorde desde que as estatísticas sobre pessoas deslocadas começaram a ser elaboradas. De acordo com o ACNUR, em 2017, o número de pessoas deslocadas à força era correspondente à população da Tailândia. Ao redor do mundo, 1 em cada 110 pessoas é deslocada.

Ao final de 2017, os países que mais geraram refugiados foram: Afeganistão (2.6 milhões), Síria (6.3 milhões), Sudão do Sul (2.4 milhões), Myanmar (1.2 milhões) e Somália (1 milhão). Portanto, verifica-se que mais da metade de todos os refugiados no mundo originam-se de apenas cinco países. Por sua vez, os países que mais

---

<sup>1</sup> Os dados podem ser encontrados no relatório *Tendências Globais 2017*. Disponível em <<http://www.unhcr.org>>

acolheram refugiados foram Turquia (3.5 milhões), Paquistão (1.4 milhões), Uganda (1.4 milhões), Líbano (998.900) e Irã (979.400).

Outra informação de relevância para os fins desse trabalho é destacar que, no universo de deslocados forçados, mais de 3 milhões de pessoas se enquadram na categoria de solicitantes de refúgio aguardando uma decisão sobre o seu pedido de refúgio.

No Brasil, o número de solicitantes de refúgio experimentou considerável aumento. Nota-se que todas as importantes crises humanitárias impactaram diretamente os mecanismos de refúgio no Brasil, com expressivos números de solicitantes da Venezuela, Haiti, Síria e República Democrática do Congo chegando ao país. Entre 2016 e 2017, o número total de pedidos de refúgio triplicou, de 10.308 em 2016 para 33.866 em 2017. Atualmente, mais de 80.000 pessoas aguardam a análise de seu pedido de refúgio.<sup>2</sup>

Diante desse cenário, é certo ser possível abordar o tema do refúgio sob muitas perspectivas, segurança nacional, travessia segura entre fronteiras, detenção de solicitantes de refúgio, entre outros. A escolha do enfoque da presente pesquisa foi pelo processo de elegibilidade necessário para que seja efetuada a transição entre a categoria de solicitante de refúgio e a categoria de refugiado declarado (ou reconhecido), ou seja, quais são as engrenagens movimentadas e os caminhos percorridos dentro do processo para que o solicitante de refúgio seja declarado refugiado.

Nesse sentido, concentra-se na construção da figura do refugiado e a sua luta por reconhecimento como sujeito de direitos dentro do processo de elegibilidade brasileiro, em especial, na entrevista de elegibilidade que é a fase mais importante do procedimento de acordo com alguns oficiais de elegibilidade do CONARE.

O processo de elegibilidade envolve quatro atores principais. O primeiro, o Alto Comissariado das Nações Unidas, é responsável pela formulação de recomendações e boas práticas a serem aplicadas no procedimento de declaração do *status* de refugiado. O segundo ator, o Estado, estabelece o procedimento em seu direito interno, por vezes, seguindo as recomendações do ACNUR. O terceiro ator é o destinatário de todas essas normas, o solicitante de refúgio. E, por fim, verifica-se a

---

<sup>2</sup> Os dados podem ser encontrados no relatório Refúgio em Números – 3ª edição. Disponível em < [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros\\_1104.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf)>

presença das organizações da sociedade civil que oferecem suporte ao requerente ao longo dessa trajetória.

No tocante às fases do procedimento, verificam-se quatro fases: a primeira fase consiste na formalização da solicitação de refúgio em uma delegacia da Polícia Federal. Em seguida, a Polícia Federal remete o formulário preenchido pelo solicitante ao CONARE; na segunda fase ocorre a entrevista conduzida por um oficial de elegibilidade do CONARE; a terceira fase é a decisão proferida pelo Comitê Nacional para Refugiados e dessa decisão, caso seja negado o reconhecimento da condição de refugiado, abre-se uma quarta fase que é a apelação para o Ministro da Justiça que decidirá em último grau de recurso.

Neste cenário, realizou-se pesquisa empírica ao longo de 8 meses nos quais, aproximadamente, 150 entrevistas de solicitantes de refúgio foram acompanhadas. Vale ressaltar que a análise foi desenvolvida em meu trabalho como agente de proteção legal do Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro. Portanto, o recorte é tangenciado a todo tempo por uma narradora-personagem. É certo que a proximidade com o mundo narrado revela fatos e situações que um mero narrador-observador não poderia conhecer. Por outro lado, a familiaridade com o objeto de estudo pode gerar dificuldades na pesquisa, na medida em que os sujeitos e suas posições já ocupam um lugar determinado nas concepções da pesquisadora. As falas, os ritos e os simbolismos precisaram passar por um esforço de desnaturalização e relativização. Buscou-se, portanto, treinar o olhar para ser capaz de estranhar o familiar.

A primeira parte da dissertação debruça-se sobre a construção jurídica-política do conceito de refugiado com destaque para as disputas políticas que transpassaram os trabalhos preparatórios da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. Revisitar o tema torna-se inevitável, uma vez que a Convenção se apresenta como principal marco normativo estabelecendo uma linha demarcatória entre deslocados forçados que merecem proteção e deslocados forçados que permanecerão à margem do acolhimento do Estado.

Vale ressaltar que o estudo sobre a evolução histórica da institucionalização da proteção aos refugiados, especialmente as discussões envolvendo a elaboração da Convenção de 1951, não se restringe a uma mera descrição histórica de eventos, na medida em que reexaminar as estruturas de poder e as narrativas criadas em torno da elaboração do instrumento internacional considerado como referência da proteção

aos refugiados permite melhor compreender os discursos atuais de "crise migratória", "grandes massas de pessoas" e "desafios sem precedentes".

Um dos fios condutores da pesquisa é a dicotomia entre pertencimento e não pertencimento. Nesse contexto, a evolução do conceito de refugiado no direito internacional é tratada sob uma perspectiva de ausência de neutralidade e disputa sobre conceitos.

A segunda parte volta-se para o processo de elegibilidade brasileiro com especial realce no encontro entre o oficial do CONARE e o solicitante de refúgio na entrevista de elegibilidade. As entrevistas são parte da instrução do processo prevista no artigo 23 da Lei 9.474/97. A partir da observação dos aspectos procedimentais relativos ao procedimento de refúgio, percebe-se o papel central das entrevistas de elegibilidade na declaração (ou reconhecimento) do solicitante de refúgio como refugiado. Logo, destaca-se o direito à fala e a fala como expressão de um direito.

Procede-se, primeiro, a dissertar sobre os critérios determinantes para o reconhecimento ou declaração da condição de refugiado que podem ser aglutinados na análise sobre a credibilidade da narrativa ou mesmo na análise sobre a credibilidade do próprio perfil do solicitante. Essa análise é pedra angular do procedimento em tela e relaciona-se com discussões sobre teoria da prova aplicada às especificidades do procedimento de refúgio, bem como a proeminência da verdade nas narrativas de fuga.

Por fim, no terceiro e último capítulo, após um mapeamento das exigências do processo, ou melhor, do Estado que se faz presente no processo, passa-se a um diagnóstico das lacunas de proteção, em particular, no que tange ao significado do direito à informação e do direito à ampla defesa e contraditório no cenário do procedimento de refúgio. A fim de realizar essa investigação, foram reproduzidas algumas falas de solicitantes de refúgio e suas impressões sobre o procedimento.

Nesse sentido, passando pela relação construída entre o advogado/agente de proteção legal e o solicitante nas entrevistas preparatórias que ocorrem na Cáritas/Rio, discute-se como materializar as garantias processuais em um contexto tão específico permeado por diferenças culturais, barreiras linguísticas, dor e trauma. Aqui, a figura do intérprete recebe destaque, na medida em que, junto ao advogado, ele constrói pontes ao realizar não apenas uma tradução literal de palavras, mas também dos códigos culturais.

Trabalha-se o acesso ao Direito e o reconhecimento pelo Direito como meio para a reconstrução do sujeito como titular das prerrogativas subjacentes à dignidade humana. Importa destacar que essa titularidade não vem senão por uma luta do solicitante. O espaço da entrevista oficial de elegibilidade é o local onde, finalmente, depois de travessias, fronteiras, obstáculos, perseguição, embates e dor, ao solicitante é concedida voz para lutar pela efetivação de seus direitos. No mais, afirma-se que essa voz passa por uma construção no coletivo e na formação de redes. O acesso à informação sobre o procedimento de refúgio movimenta-se nas redes de solicitantes de refúgio e refugiados.

Desenha-se, portanto, um quadro que passa do geral ao particular, desde o nascimento da Convenção de Genebra e as disputas entre o Estado, atravessa a implementação do instituto do refúgio no Brasil, segue para o procedimento de declaração do *status* de refugiado para, enfim, chegar ao solicitante e sua luta, o destinatário final de todas as normas.

Observando a pesquisa por outro ângulo, “de trás para frente”, observa-se, primeiro, o solicitante de refúgio que se desloca em marcha, em luta pelo reconhecimento de seus direitos. Constata-se a resistência que ocorre pelo deslocamento, pelo corpo em movimento. Esse ser em movimento depara-se, então, com um processo, o meio pelo qual é garantido o seu direito a ter direitos. E, por fim, no primeiro capítulo, ergue-se a figura dos Estados que disputam sobre o alcance da proteção dispensada aos sujeitos que tiveram seus direitos violados.

## 1. A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE REFUGIADO

### 1.1. Normativa Internacional de proteção ao refugiado

#### 1.1.1. Desenvolvimento histórico até a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967

Encontra-se na própria gênese da história da humanidade<sup>3</sup> o deslocamento de pessoas que, deixando seu local de origem, buscam proteção alhures. A motivação pode encontrar esteio em causas naturais – secas, avalanches, enchentes – ou ser gerada pelo próprio homem – perseguições de cunho político ou/e religioso.<sup>4</sup>

Vale retomar o período de criação dos Estados Nacionais para nos debruçarmos sobre a dicotomia de pertencimento e exclusão que atravessará toda a construção do conceito de refugiado consolidada no século XX.

Na Europa Medieval, a ordem internacional era constituída por dinastias baseadas em lealdades eclesiásticas. A paz religiosa de Augsburg (1555) estabeleceu o princípio *cuius regio, eius religio* para o Sacro Império Romano determinando, assim, a territorialização da identidade religiosa e sua vinculação ao soberano territorial. Os direitos soberanos do governante não eram ilimitados e o *ius emigrandi* de indivíduos ganhou novo destaque nesta época. A aplicação concomitante desses direitos resultou em um conflito alicerçado em dissensões religiosas, a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648).

---

<sup>3</sup> SINHA, S. P, *Asylum and International Law*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1971, p.5: “Man`s search for a place of refuge is an old one. The primitive man needed an escape from the storms and avalanches of nature, and he found it in shelters built for the purpose ages ago. He needed to escape the ferocity of the furious animals, and there were shelters for that, too. He, in turn, gave shelter to the beast of the field, pursued by the hounds, in his cave or tent. But the wrath of nature and the ferocity of animals were not all that he needed to escape. He needed asylum to escape from the passion of men. He, therefore, sought out places commonly regarded as sacred and implored the masters of these places to give him refuge. For even the beasts had “their rocky retreats to fly to, slaves their altars.” Certain places, such as a home, a battle-field, a river-side, a water-pool, a cave, and a grove enjoyed sanctity because of their association with certain circumstances invoking emotions of reverence, and the pursuer would not violate these places by capturing the pursued there. Since such emotions are common to all humanity, it is often believed that the practice of asylum is as old as humanity itself. (...)”

<sup>4</sup> A Bíblia relata casos que remontam ao direito de asilo, podendo-se citar: Caim que, após o homicídio do irmão, pôs-se a fugir e vaguear pela terra; a migração dos dez irmãos de José ao Egito motivados por um período de seca em Canaã; a fuga de José para o Egito com o objetivo de salvar seu filho da ira de Herodes; e, por fim, a perseguição da Igreja em Jerusalém que levou os novos cristãos à dispersão pelas áreas da Judéia e Samaria.

Objetivando o fim da Guerra dos Trinta Anos e a introdução de uma paz cristã e universal, os tratados de Paz de Westphalia constituíram-se como um acordo mais abrangente de proteção às minorias religiosas na Europa se comparados à Paz de Augsburg. As obrigações de respeitar e proteger as minorias religiosas foram endereçadas aos vários governantes e cidades soberanas do Império. Aos reformados ou calvinistas foram concedidos os mesmos direitos que os luteranos e católicos. Ressalta-se que a tolerância religiosa não se estendeu além dessas três denominações.<sup>5</sup>

A paz de Westphalia de 1648 representa um marco na história do direito internacional clássico e decorre dele a substituição da sociedade feudal do mundo medieval pela sociedade moderna de estados territoriais soberanos. Nessa transição, gradualmente, o princípio *cuius regio, eius religio* cedeu espaço ao princípio *cujus regio ejus natio*. O direito internacional passa, então, a ser dominado por um paradigma estatocêntrico. Estes tratados podem, de fato, ser considerados constitutivos da ordem europeia, na medida em que resolveram as principais disputas dinásticas e territoriais e refletiram alguns dos principais princípios europeus.

É certo que a consolidação de Estados-Nação claramente definidos teve o efeito de criar, simultaneamente, práticas de identidade excludentes baseadas em dicotomias.<sup>6</sup> Estas podem ser em termos de espaço (interno *versus* externo), associação de uma comunidade específica (cidadão *versus* não-cidadão) e agência (estado *versus* indivíduo). Afere-se um princípio de ordenação que resulta em uma definição clara do que e quem é interno aos Estados-nação, e o que e quem é externo.<sup>7</sup>

Logo, o conceito secular de nacionalidade tornou-se o fator definidor do pertencimento a uma comunidade. Isso marcou o início de definições bem delimitadas de quem pertencia a uma comunidade e quem não pertencia. À medida que o Estado absolutista deu lugar ao Estado territorializado e o Estado territorializado deu lugar ao Estado nacionalizado também foi articulado um conceito específico de território como um espaço delimitador e excludente. O estado-nação tornou-se o local político

---

<sup>5</sup> NIJMAN, Janne E. *Minorities and Majorities*. In: FASSBENDER, Bardo, PETERS, Anne (Editors). *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford University Press: 2012. p. 114.

<sup>6</sup> SOGUK, Nevzat. *States and Strangers: Refugees and Displacement of Statecraft*. Minneapolis: University of Minnesota Press. 1999. p. 73.

<sup>7</sup> *Ibid*, p. 74.

incontestável para o realinhamento de poder, lugar e população, e o problema de encaixar os diferentes indivíduos nesses espaços nasceu.<sup>8</sup>

Em período mais recente, o século XIX estabeleceu-se como uma fase de experimentação em controle migratório. Revoluções burguesas e o processo de industrialização levaram a um aumento da liberdade de movimento. Em contrapartida, observa-se a necessidade de registrar o pertencimento nacional e a identidade pessoal reforçando a distinção entre cidadãos e estrangeiros, e o nascimento do passaporte foi uma consequência inevitável. Esse documento de viagem apareceria como ferramenta privilegiada de estratégia de controle estatal das populações.<sup>9</sup>

Nas palavras de Hathaway, a fuga dos refugiados no início do século XX coincidiu com a emergência de modernos sistemas de organização social na Europa. O compromisso de aumentar o investimento no bem-estar de seus próprios cidadãos levou os Estados a reafirmarem a importância de limites definidos entre pessoas de dentro e de fora, vistas mais claramente no reforço do controle de passaporte e visto em suas fronteiras.<sup>10</sup>

Neste quadro de controle sobre indivíduos cruzando fronteiras, insere-se a transição de um momento de qualificação coletiva dos refugiados para qualificação individual que será abordada com mais detalhes em seguida. O destaque conferido ao aspecto individual no reconhecimento de refugiados aponta para uma estratégia de maior controle e regulação sobre o fluxo de deslocamentos forçados. A determinação individual – atualmente em voga - permitiu maior discricionariedade aos governos no reconhecimento das solicitações de refúgio.

No período de qualificação coletiva dos refugiados, a partir de 1921, sob a égide da Liga das Nações, surge o instituto do refúgio *stricto sensu* como instituto jurídico internacional de expressão global. Instaura-se, no período compreendido entre 1921 e 1938, a *Fase de Qualificação Coletiva dos refugiados*. Nesta etapa, os refugiados eram caracterizados em função de seu grupo – nacionalidade, etnia ou religião. Portanto, não era necessária a prova de perseguição individual, bastando a demonstração de pertencimento ao grupo considerado perseguido.

---

<sup>8</sup> Ibid, p. 72.

<sup>9</sup> TORPEY, John. *Passports and the Development of Immigration Controls in the North Atlantic during the Long Nineteenth Century*. in: FAHRMEIR, Andreas, FARON, Olivier, WEIL, Patrick. (Editors). *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*. New York: Berghahn Books, 2003. p. 73-91.

<sup>10</sup> HATHAWAY, James C., *The Rights of refugees under International law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005., p. 83.

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918), suas preliminares (Guerra dos Balcãs, 1912-1914) e os conflitos que se seguiram (Guerras na região do Cáucaso, 1918-1921, e Guerra Greco-Turca, 1919-1923) causaram vultoso número de refugiados russos. A princípio, a Cruz Vermelha e outras organizações não-governamentais prestaram assistência a essas pessoas. Todavia, a situação revelou-se insustentável, sendo a Liga das Nações chamada para ajudar na solução do problema. Então, em 1921, é instaurado o *Alto Comissariado para os Refugiados Russos*, sob a direção do Dr. Fridtjof Nansen, com duração prevista de 10 anos.<sup>11</sup>

Em 1924, com o escopo de proteger os refugiados armênios, povo que sofreu o primeiro genocídio do século XX perpetrado pela Turquia, o mandato do Alto Comissariado foi estendido para abarcá-los. Dois anos depois, em 1926, também foi atribuído a eles o documento de identificação mais conhecido como passaporte Nansen.<sup>12</sup><sup>13</sup> Em 1928, foi concluído o *Ajuste Relativo à Extensão a outras categorias de Refugiados de certas medidas tomadas em favor dos refugiados russos e Armênios*. O Ajuste e sua extensão assimilaram os refugiados assírios, assírios-caldeus, sírios, curdos e turcos.

Em 1925, o Alto Comissariado para os Russos, em razão de mudança institucional e da proximidade de sua data de extinção, perde a independência outrora gozada, tendo sido submetido ao Secretariado da Liga das Nações. O término do órgão aconteceu no ano previsto de 1931.

O Alto Comissariado foi sucedido pelo *Escritório Internacional Nansen para os Refugiados*, organismo descentralizado sob a autoridade da Liga das Nações, que começou a funcionar em 1931, com fim previsto para 31 de dezembro de 1939.

Sob o amparo do Escritório Nansen, foi celebrada a Convenção de 1933, importante marco na evolução da proteção aos refugiados, que serviu como modelo

---

<sup>11</sup> SIMPSON, John Hope, *The Refugee Problem*, Oxford University Press, London, 1939, p.199, apud, JAEGER, Gilbert, *On the history of the international protection of refugees*, International Review of the Red Cross, 843, (2001).

<sup>12</sup> *Arrangement of 12 May 1926 relating to the Issue of identity certificates to Russian and Armenian refugees*.

<sup>13</sup> HATHAWAY, James C., *The Rights of refugees under International law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005., p. 85-86: "In particular, the League of Nations was empowered by various treaties and arrangements to respond to the legal incapacity of refugees by providing them with substitute documentation, which states agreed to treat as the functional equivalent of national passports. A system of surrogate consular protection emerged as well. Representatives of the High Commissioner were authorized by states to perform tasks normally reserved to states of nationality, such as establishing identity and civil status, and certifying educational and professional qualifications. (...) These first refugee agreements did not set specific responsibilities for states, other than cooperation in the recognition of League of Nations documentation."

para futuros instrumentos como a Convenção de 1951. A Convenção de 1933 tratou de medidas administrativas, questões legais, trabalhistas, educação, regime fiscal e, em seu artigo 3º, discorre sobre o princípio do *non-refoulement*. Na prática, no entanto, a Convenção não expandiu os direitos dos refugiados, uma vez que apenas 8 países ratificaram o tratado, muitos com importantes reservas.

Em razão do avanço do nacional-socialismo na Alemanha e as consequentes medidas de perseguição a judeus, foi criado, em 1936, o *Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha* com término previsto para 1938. Um Protocolo Adicional estendeu a proteção aos refugiados da Áustria. De acordo com Hathaway, a extensão do recuo de proteção significativa concedida aos refugiados pode ser vista no Acordo Provisório de 1936. Embora tenha sido mantida a abordagem de estipular obrigações juridicamente vinculativas aos Estados, nenhuma tentativa foi feita para garantir aos refugiados mais do que documentos de identidade, proteção contra a expulsão, reconhecimento do estatuto pessoal e acesso ao sistema judicial. Mesmo nesse nível, apenas sete Estados aderiram.<sup>14</sup>

Com o fim das atividades do Alto Comissariado para os Refugiados Judeus e do Escritório Nansen, foi proposta pela Noruega a centralização da proteção aos refugiados em um único órgão. Neste contexto, a Liga das Nações<sup>15</sup> criou o *Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados* em 1938. Este organismo ficaria encarregado de prestar assistência aos refugiados judeus e aos refugiados do Escritório Nansen.

Paralelamente à criação do Alto Comissariado da Liga das Nações, foi criado o *Comitê Intergovernamental para os Refugiados*, sob a direção dos Estados Unidos da América, país não integrante da Liga das Nações. O Estado norte-americano convocou a Conferência de Evian com o objetivo de facilitar a migração causada pela anexação da Áustria pela Alemanha – fato que exacerbou substancialmente a questão dos refugiados.

---

<sup>14</sup> HATHAWAY. *Op. cit.* p. 89.

<sup>15</sup> Sobre a Liga das Nações e seu papel de proteção aos direitos humanos: PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2000, *apud* MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Direitos humanos e cidadania: à luz do novo direito internacional*. Campinas: Minelli, 2002, p.124: “[...] Continha previsões genéricas relativas aos direitos humanos destacando-se as voltadas ao mandate system of the League, ao sistema das minorias e aos parâmetros internacionais do direito ao trabalho – pelo qual os Estados comprometiam-se a assegurar condições justas e dignas de trabalho para homens, mulheres e crianças.”

A criação destes órgãos - Alto Comissariado da Liga das Nações e Comitê Intergovernamental para os Refugiados – implanta uma nova fase na proteção aos refugiados – a *Fase de Qualificação Individual*. A caracterização dos refugiados passou, então, a ser feita a partir de critérios individuais. Não bastava a comprovação de pertencimento a certo grupo, mas o solicitante de refúgio também deveria demonstrar sofrer perseguição individual em razão deste pertencimento.

Nesta fase, pela primeira vez, no âmbito da Conferência de Evian, houve em um instrumento jurídico internacional menção às causas da fuga dos refugiados – opiniões políticas, credos religiosos e origem racial. Outro ponto importante foi o alcance do *status* de refugiado às pessoas que ainda se encontrassem em seus países de origem.

Diante da ineficácia da atuação da Liga das Nações frente à eclosão da Segunda Guerra Mundial, o organismo foi extinto em 1946, com o consequente término do Alto Comissariado da Liga das Nações. Este foi sucedido pelo Comitê Intergovernamental até junho de 1947.

Já no âmbito da Organização das Nações Unidas<sup>16</sup>, foi estabelecido, em 1946, por meio da Resolução 62 da 1ª sessão da Assembleia Geral da ONU<sup>17</sup>, um acordo que estabelecia a *Comissão Preparatória para a Organização Internacional para os Refugiados*, que preparou o caminho para a constituição da Organização Internacional de Refugiados.

A *Organização Internacional dos Refugiados* entrou em vigor em 1948. A OIR foi originalmente designada para completar suas atividades em 30 de junho de 1950. No entanto, como ficou evidente, o problema dos refugiados não seria resolvido até esta data. Por conseguinte, a organização encerrou suas ações em 28 de fevereiro de 1952.

A OIR foi sucedida por um órgão da ONU, o *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*. O ACNUR foi criado pela Assembleia Geral da ONU em 14 de dezembro de 1950. Embora tenha sido estabelecido limite temporal de três anos para seu funcionamento, o mandato foi regularmente renovado por períodos de 5 anos

---

<sup>16</sup> As Nações Unidas têm seu início oficial em 24 de outubro de 1945, após a ratificação da Carta das Nações Unidas – elaborada entre 25 de abril e 26 de junho de 1945 – por China, Estados Unidos, França, Reino Unido e a ex-União Soviética.

<sup>17</sup> O comitê especial para refugiados foi criado sob os auspícios do Conselho Econômico e Social. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/62\(I\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62(I)&Lang=E&Area=RESOLUTION)>

até que, em 2003, a Assembleia Geral da ONU decidiu pela continuação do órgão até que o problema dos refugiados fosse resolvido.<sup>18</sup>

Inaugura-se, então, com a criação do ACNUR e com a elaboração da Convenção de 1951 a fase contemporânea do Direito Internacional dos Refugiados.

O estudo da fase histórica da proteção aos refugiados demonstra a insuficiência da adoção de definições jurídicas particularizadas e organizações criadas com limite temporal e orientadas a grupos específicos. Em face dessa conjuntura, evidenciou-se a necessidade de uma definição geral que abarcasse um grupo maior de deslocados forçados e soluções de caráter não temporário.<sup>19</sup>

Nesse contexto, foi elaborada, sob a égide da ONU, uma Convenção com o escopo de estabelecer uniformidade ao tratamento dispensado aos refugiados.<sup>20</sup> A Convenção sobre o Estatuto de Refugiados, conhecida como Convenção de 1951, foi adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, conforme artigo 43.<sup>21</sup> Finalmente, o instituto do refúgio, que já fazia parte da agenda internacional desde a Liga das Nações, ganha um instrumento internacional que tencionava contemplar todos os refugiados.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Resolução 58/153 de 22 de dezembro de 2003, parágrafo 9. Disponível em < [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/58/PV.77&Lang=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/58/PV.77&Lang=E)>

<sup>19</sup> ANDRADE, José H. Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p.183: “Da análise da fase histórica do Direito Internacional dos Refugiados resulta, outrossim, a conclusão atinente à flexibilidade da qual o termo “refugiado” tem sido objeto nas últimas sete décadas. Definições jurídicas particularizadas e organismos criados temporária e especificamente para determinados grupos de refugiados mostraram-se incapazes de lidar com um fenômeno que, como um todo, não fosse temporário. Esse caráter não –temporário da problemática dos refugiados é corroborado pela inserção e manutenção deste tema na “agenda internacional” desde a época da Liga das Nações. Ou seja, um mandato institucional restrito e uma definição específica a um determinado tipo de refugiado podem ser eficientes durante um certo espaço de tempo; contudo, a dinâmica das relações internacionais contemporâneas tem provado que a flexibilidade, no que respeita às soluções vislumbradas para s refugiados, faz-se sempre mister e constituir em penhor de sucesso, cujo objeto de “transação é o homem em sua aventura vital.”

<sup>20</sup> FELLER, Erika; *The Evolution of the International Refugee Protection Regime*; Journal of Law and Policy; Vol. 5:129; p.131: “The 1951 Convention did put in place the enduring foundations of refugee protection by setting out baseline principles on which the international protection of refugees was to be built.”

<sup>21</sup> Os Signatários da Convenção: Áustria, Bélgica, Colômbia, Dinamarca, Países Baixos, Iugoslávia, Liechtenstein, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça.

<sup>22</sup> MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma Lei de refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 24: “As duas grandes guerras mundiais no século XX, além de redesenhar o mapa político global, introduziram profundas mudanças na percepção e modo como a sociedade estabeleceu os direitos inerentes à

A Convenção de 1951 assegura diversos direitos aos refugiados sob sua proteção, abrangendo desde direitos básicos de sobrevivência e dignidade até direitos civis e socioeconômicos. Dentre estes, a urgente necessidade de encontrar-se seguro no local de asilo pode ser considerado o direito mais proeminente.

O princípio do *non-refoulement* consiste na não devolução do solicitante de refúgio ao Estado em que ele sofreu ou encontrava-se na iminência de sofrer perseguição ou local que represente perigo à vida, à integridade física ou à liberdade. No mais, o princípio em tela não se aplica apenas aos indivíduos que já estão no território de asilo, mas estende-se à rejeição da entrada do requerente, ainda que ele não esteja em território nacional, mas na fronteira ou em territórios internacionais.<sup>23</sup>

As medidas consideradas como *refoulement* são as mais variadas e incluem ordens de expulsão/deportação, retorno do refugiado ao país de origem ou a um terceiro país igualmente inseguro, cercas eletrificadas que impeçam entrada, interdições em alto mar, não admissão de passageiros em busca de asilo, entre outras.

Finalmente, a não execução do referido princípio pode implicar em responsabilidade do Estado que o descumpriu, uma vez que houve violação de um princípio não apenas restrito ao Direito Internacional dos refugiados, mas de um princípio de Direito Internacional.<sup>24</sup> Deve-se verificar se o Estado que não aceitou o

---

peessoa humana, e dentre eles o direito ao refúgio. As questões relativas aos direitos humanos internacionalizaram-se, passaram a constituir-se como parte de uma agenda global, para além da competência exclusiva do estado-nação.”

<sup>23</sup> FILHO, José Francisco Sieber Luz; Non refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p.181: “Isto posto, imagine-se uma aeronave que, contendo passageiros refugiados encontra-se em espaço aéreo internacional, ou espaço aéreo nacional estrangeiro, e solicita permissão de pouso em aeroporto brasileiro; se manifestada está a intenção de solicitar o refúgio, a negativa da solicitação de pouso em território nacional implica na violação do princípio. O mesmo ocorre com embarcações.”

<sup>24</sup> O princípio do *non-refoulement* é encontrado em tratados regionais, notadamente, a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 que rege os aspectos específicos dos problemas de refugiados na África e a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). As disposições sobre não devolução também foram incorporadas a tratados de extradição (Convenção Europeia de Extradução de 1960 e Convenção Interamericana sobre Extradução de 1981), bem como a diversas convenções antiterrorismo (artigo 9(1) da Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns de 1979, artigo 12 da Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, artigo 15 da Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo de 1999, artigo 5 da Convenção Europeia sobre Supressão do Terrorismo, artigo 14 da Convenção Interamericana para contra Terrorismo Além disso, o princípio do *non-refoulement* foi reafirmado na Declaração de Cartagena de 1984 e outros importantes textos internacionais não vinculantes, incluindo, em particular, a Declaração sobre Asilo Territorial adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 14 de dezembro de 1967.

solicitante de refúgio gerou uma situação de risco. Em caso positivo, o Estado responderá perante os órgãos regionais ou internacionais responsáveis.

Sobre o conceito de refugiado, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, alínea c e parágrafo 2º, a Convenção de 1951 delimita quais motivos ensejariam proteção internacional. Ressalta-se que as categorias apresentadas a seguir - religião, opinião política, nacionalidade, grupo social e raça - guardam relação com o contexto histórico pós-Segunda Guerra Mundial em que a Convenção da ONU foi editada. O recorte não contempla todas as pessoas que, em necessidade de proteção por razões humanitárias, deixam seu país de origem.

Art. 1º:

Parágrafo 1º. Para fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

c) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Parágrafo 2º. Para fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, do artigo 1º, seção A, poderão ser compreendidos no sentido de ou

a)” Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”.

b)” Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures.”

Depreendem-se do exame dos dispositivos legais acima duas reservas, temporal e geográfica<sup>25</sup>, na medida em que havia restrição aos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 no continente europeu. Portanto, a Convenção seria aplicada, principalmente, aos movimentos migratórios derivados da Segunda Guerra Mundial.

De acordo com Goodwin-Gill, as limitações estabelecidas na Convenção de 1951 encontrariam esteio no contexto histórico. Os princípios da soberania, independência e não-interferência no domínio da jurisdição doméstica foram adotados como basilares para o funcionamento da ONU. Outro fator que explicaria a moderação deste instrumento internacional seria o desenvolvimento do indivíduo como

---

<sup>25</sup> Importa destacar que a reserva geográfica assentava caráter facultativo, ficando a cargo dos Estados signatários aderirem a ela ou não. Vinte e cinco Estados, incluindo o Brasil, aderiram à reserva.

beneficiário dos direitos humanos no direito internacional. Esta progressão ainda se encontrava em fase inicial.<sup>26</sup>

No que tange à limitação temporal, observa-se que, embora já fosse de conhecimento da comunidade internacional o fluxo contínuo de refugiados, a maioria dos Estados removeu-se de assumir responsabilidade por futuros refugiados.<sup>27</sup>

Um exemplo de evasão da responsabilidade é a Grã-Bretanha. O período pós 2ª Guerra Mundial é conhecido pela internacionalização dos direitos humanos. Entretanto, o governo britânico permaneceu relutante em assinar uma ampla Convenção sobre os direitos humanos que poderia ser aplicável às colônias e mostrou-se igualmente resistente em incluir os povos colonizados sob a égide da Convenção de Refugiados.

No tocante ao cenário político britânico, merece destaque o fato de que o não comprometimento amplo com os direitos dos refugiados no âmbito internacional não implicava na retenção de auxílio aos refugiados não europeus. Pelo contrário, com apoio no parlamento, o governo forneceu montantes significativos de ajuda bilateral para assistência de refugiados não-europeus, por exemplo, os coreanos no início dos anos 50. A mensagem era de que a assistência deveria ser estendida apenas em circunstâncias excepcionais. De fato, refugiados palestinos e coreanos estiveram mais presentes nos debates do parlamento em 1951 do que os refugiados europeus.

---

<sup>26</sup>GOODWIN-GILL, Guy S. Convention Relating to the Status of Refugees; Protocol Relating to the Status of Refugees; United Nations Audiovisual Library of International Law; p.1; disponível em <[www.un.org/law/avl](http://www.un.org/law/avl)>: “The historical context also helps to explain both the nature of the Convention and some of its apparent limitations. Just six years before its conclusion, the Charter of the United Nations had identified the principles of sovereignty, independence, and non-interference within the reserved domain of domestic jurisdiction as fundamental to the success of the Organization (Article 2 of the Charter of the United Nations). In December 1948, the General Assembly adopted the Universal Declaration of Human Rights, article 14, paragraph 1, of which recognizes that, “Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution”, but the individual was only then beginning to be seen as the beneficiary of human rights in international law. These factors are important to an understanding of both the manner in which the 1951 Convention is drafted (that is, initially and primarily as an agreement between States as to how they will treat refugees), and the essentially *reactive* nature of the international regime of refugee protection (that is, the system is triggered by a cross-border movement, so that neither prevention, nor the protection of internally displaced persons come within its range).”

<sup>27</sup>FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Guerra Fria e Refugiados: Da Gênese Política do ACNUR e da Convenção de 1951. In. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). *Igualdade, Diferença e Direitos humanos*. p. 771-807. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 777: “esse posicionamento indica que os atores tinham consciência de que a questão dos refugiados é de natureza contínua, e que, portanto, novos fluxos envolvendo a comunidade internacional, voltariam a surgir. A maioria dos Estados não queria, contudo, se responsabilizar pela proteção desses novos refugiados.”

Apesar do volume de discussão, nunca surgiu a questão de ampliar o direito da Convenção das Nações Unidas no caso desses migrantes forçados.<sup>28</sup>

No contexto das negociações da Convenção da ONU sobre Refugiados, o governo britânico sugeriu uma *cláusula de aplicação colonial* que previa o não alcance do tratado às colônias sob o argumento de promoção da autodeterminação e democracia das colônias. Posicionando-se de forma contrária, Índia, Etiópia, Síria, Paquistão, Líbano, México, Chile, Afeganistão, Paquistão, Iraque, Arábia Saudita, Indonésia, entre outros. Os países do Sul foram bem-sucedidos na argumentação contra a cláusula de aplicação colonial. No entanto, derrotar esta cláusula tornou-se infrutífero quando uma alternativa semelhante em princípios foi aprovada: a cláusula de limitação territorial.<sup>29</sup>

A cláusula de limitação territorial foi questionada, mas sem êxito. O representante francês declarou que a França não poderia assinar um cheque em branco e assumir compromissos ilimitados e indefinidos em relação a todos os migrantes forçados. Por sua vez, o representante do Egito, Bey Mostafa, ao abordar a definição do termo "refugiado", manifestou-se no sentido de que a tarefa da Convenção não era ampliar as obrigações assumidas pelos diversos países, mas conferir *status* legal aos migrantes forçados que já pertenciam aos territórios dos Estados Contratantes. Se o princípio da solidariedade internacional fosse respeitado, o âmbito da Convenção deveria ser estendido a todos os migrantes forçados independentemente da sua origem. A posição foi apoiada pelo representante do Iraque.<sup>30</sup>

As discussões em torno da Convenção de 1951 demonstram que ela já nasceu insuficiente, uma vez que as reivindicações dos países do Sul para inclusão de não-europeus no conceito de refugiado foram repelidas. A narrativa sobre a elaboração da Convenção que se destacou foi a de que os refugiados eram predominantemente europeus e, por essa razão, as limitações eram apropriadas.

---

<sup>28</sup> MAYBLIN, Lucy. *Colonialism, Decolonisation, and the Right to be Human: Britain and the 1951 Geneva Convention on the Status of Refugees*. *Journal of Historical Sociology*, Volume 27, Issue 3, Setembro de 2014, pp. 10-11.

<sup>29</sup> MAYBLIN. *Op. cit.*, p.11

<sup>30</sup> Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twentieth Meeting, 26 de novembro de 1951.

O Protocolo de 1967<sup>31</sup> que afastou as limitações geográfica e temporal é associado, em geral, às mudanças no cenário político mundial – novos fluxos de refugiados despontando em razão da independência de colônias africanas e asiáticas nas décadas de 1960 e 1970 – que teriam implicado na inevitabilidade de mudanças na Convenção de 1951.

No entanto, de acordo com Chimni, a mudança trazida pelo Protocolo de 1967 encontra seu pilar na conjuntura da Guerra Fria em que estava inserido. Enquanto o conflito perdurou, a sua linguagem humanitária assumiu uma autonomia que, desde o início dos anos sessenta, se estendeu em seu alcance espacial até mesmo aos refugiados não relacionados à Guerra Fria no Sul Global.<sup>32</sup> O acolhimento de refugiados produzidos no contexto da Guerra Fria detinha um importante valor ideológico e geopolítico. Não haveria, portanto, uma mudança drástica no perfil dos refugiados antes e depois da elaboração da Convenção de 1951 - eles sempre estiveram reconhecidamente presentes em todo mundo, e não só na Europa.

#### 1.1.2 Ampliação da definição nos instrumentos regionais

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 estabelecem parâmetros mínimos de proteção aos refugiados a serem observados<sup>33</sup>. No entanto, devido às necessidades dos solicitantes de refúgio e às limitações determinadas por estes instrumentos jurídicos, houve a ampliação da definição de refugiado em alguns instrumentos regionais como na *Convenção Relativa aos Aspectos específicos dos Refugiados Africanos* (1969) e na *Declaração de Cartagena* (1984).

---

<sup>31</sup> O Protocolo foi convocado pela Resolução 1186, de 18 de novembro de 1966, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e pela Resolução 2198, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. O Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) dirigiu-se aos 141 países signatários da Convenção de 1951 pedindo que aderissem ao protocolo, que foi assinado em Nova York, em 31 de janeiro de 1967, e entrou em vigor em 4 de outubro de 1967, como um instrumento internacional. Não obstante o Protocolo ser usualmente considerado um adendo à Convenção de 1951, ele é, na verdade, um instrumento independente. Tanto é assim que o Protocolo pode ser ratificado por países que não aderiram à Convenção.

<sup>32</sup> CHIMNI, B. S. *The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South*. Journal of Refugee Studies. Vol. 11. N° 4. 1998. p. 351.

<sup>33</sup> A ampliação da definição dos critérios que permitem a obtenção do *status* de refugiado fazia parte dos desígnios da Convenção de 1951, conforme Recomendação E do Ato Final da Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas sobre o *Status* de Refugiados: “Expresses the hope that the Convention relating to the Status of Refugees will have value as an example exceeding its contractual scope and that all nations will be guided by it in granting so far as possible to persons in their territory as refugees and who would not be covered by the terms of the Convention, the treatment for which it provides.”

A Convenção Relativa aos Aspectos específicos dos Refugiados Africanos (1969) prescreve em seu artigo I (2).

O termo refugiado também deve ser aplicado a toda pessoa que, devido à agressão externa, ocupação, e dominação estrangeira ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública, tanto na totalidade do Estado de nacionalidade como em uma dada região, é compelida a deixar seu local fora de seu Estado de origem.

Inicialmente, por meio dessa definição, a Organização da Unidade Africana (OUA) reconhece uma mudança no paradigma, não mais atribuindo a necessidade de migração apenas aos atos de perseguição perpetrados pelo governo, mas também à perda de autoridade do Estado diante de agressões externas, ocupação e dominação estrangeira.

Outro ponto de grande relevância no dispositivo convencional analisado é a possibilidade de requerer o refúgio com base na ruptura da ordem pública em apenas uma região do Estado, em oposição a procurar uma área segura dentro do próprio território estatal. De certa forma, a OUA equipara os deslocados internos aos refugiados.

É possível apresentar três razões pelas quais esta mudança pode ser contextualizada no continente africano: (1) problemas relacionados à distância ou inviabilidade de rotas de escape acrescidas de dificuldades financeiras e infraestrutura subdesenvolvida; (2) a instabilidade política em determinado Estado pode significar que uma área segura pode se tornar perigosa em um curto espaço de tempo; (3) a colonização africana gerou fronteiras artificiais, podendo significar a identificação de certo indivíduo com grupo étnico fora de seu estado de origem.<sup>34</sup>

Por sua vez, a Declaração de Cartagena de 1984 surge em um contexto de crise dos refugiados centro-americanos. Inicialmente, a questão do refúgio no continente americano foi abordada em um estudo elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos em 1965. O relatório apontou uma mudança importante no perfil dos solicitantes de refúgio latino-americanos que já não eram em pequeno número e não se constituíam principalmente de líderes políticos com excelentes condições financeiras. Os números de refugiados tornaram-se maiores e as pessoas em fuga, geralmente, não tinham

---

<sup>34</sup> HATHAWAY, James C. *The Law of Refugee Status*. Canadá: Butterworths, 1991. p. 18-19.

estabilidade econômica, bens ou fortunas. A causa de sua fuga residia nas consequências dos movimentos políticos da época que resultaram na falta de estabilidade política em muitos Estados. Os refugiados eram forçados a deslocar-se para os territórios de outros países latino-americanos devido às perseguições que enfrentavam nos países de origem.<sup>35</sup>

A partir do final da década de setenta, o número de refugiados na América Central assumiu proporções notáveis. Na década de 80, eram mais de dois milhões de pessoas deslocadas em razão da guerra civil em El Salvador, Guatemala e Nicarágua.<sup>36</sup> A definição de refugiado da Convenção de 1951 não contemplava totalmente as pessoas deslocadas no continente americano.

Nesta conjuntura, em 1981, foi organizado, no México, o Colóquio sobre Asilo e Proteção Internacional de Refugiados na América Latina, o precursor da Declaração de Cartagena. Em 1984, nasce a Declaração de Cartagena, instrumento de *soft law* que surgiu das conclusões e recomendações apresentadas no colóquio.

A inovação manifestada pela Declaração de Cartagena consiste em estender a proteção aos indivíduos que fugiram de seu país de origem em razão de terem sua vida, segurança ou liberdade ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, generalizada violação de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbam gravemente a ordem pública.<sup>37</sup>

Neste ponto, cabe observar a aproximação entre a Convenção da OUA e a Declaração de Cartagena, na medida em que ambas reconhecem a legitimidade do pedido de refúgio tendo como fundamento agressão externa.

A importância da extensão da definição em uma conjuntura mundial permeada por conflitos armados é latente em uma época em que a tragédia da guerra se traduz

---

<sup>35</sup> ESPIELL, Héctor Gros, *El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial y Extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. In: UNAM, *Asilo y Protección Internacional de refugiados en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas 1982.p. 73.

<sup>36</sup> FRANCO, Leonardo, NORIEGA, Jorge Santistevan de. *La Contribución del Proceso de Cartagena al Desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en América Latina*. In: *La Protección internacional de refugiados en las Américas*, DURANGO, Andrea (coord.), ACNUR, Ecuador, 2011, p. 91: “Durante la década de los 80, más de dos millones de personas fueron desarraigadas a causa de las encarnizadas guerras civiles que se libraron en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Las personas más directamente afectadas por estos conflictos eran principalmente de comunidades rurales pobres. Toda Centroamérica se vio afectada por estos movimientos de refugiados que, además de derivar del conflicto regional, contribuían a él. Además de los tres países arrasados por la guerra; Belice, Costa Rica, Honduras, México y EEUU se vieron involucrados en el problema de los refugiados al acoger a un número importante de ellos, de solicitantes de asilo y de emigrantes.”

<sup>37</sup> Conclusão 3, *Declaração de Cartagena*.

no aumento dos níveis de violência e, especialmente, a violência contra a população civil.

A definição ampliada de refugiados expressa na Declaração de Cartagena destacou a generosa tradição enraizada na legislação latino-americana em matéria de concessão de asilo, bem como uma abordagem pragmática resultante da análise dos fluxos migratórios no continente.<sup>38</sup>

Observa-se um aspecto problemático na extensão do conceito de refugiado, a falta de uniformidade da definição que impede a aplicação de critérios reconhecidos internacionalmente. Neste contexto, é possível que um indivíduo considerado refugiado em conformidade com a Convenção da OUA ou com a Declaração de Cartagena não seja reconhecido em outros Estados.

Importa ressaltar que a definição ampliada e a definição contida na Convenção de 1951 não são excludentes e incompatíveis, pelo contrário, devem ser consideradas complementares.<sup>39</sup> Evidencia-se, dessa forma, a necessidade de adaptação de instrumentos regionais para conferir proteção à população deslocada em razão de conflitos.

## **1.2 A Proteção ao refugiado no Brasil**

### **1.2.1 Panorama histórico do refúgio no Brasil**

---

<sup>38</sup>ARBOLEDA, Eduardo. *Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Abstract Pragmatism*. International Journal of Refugee Law. Oxford: Oxford University Press, 1991, v. 3, n. 2. pp. 185-207

<sup>39</sup> PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 36.

O Brasil comprometeu-se com a legislação internacional sobre refugiados ainda no início da fase de universalização deste instituto<sup>40</sup>, aderindo à Convenção de 1951<sup>41</sup> em 1960<sup>42</sup> e ao Conselho Executivo do ACNUR em 1958. Em 1971, o Brasil aderiu ao Protocolo de 1967.<sup>43</sup>

Embora legalmente vinculado ao sistema de proteção internacional aos refugiados, o Brasil só implementou uma política efetiva de acolhida aos solicitantes de refúgio no final da década de 1970. Este lapso temporal encontra fundamento no contexto político do Brasil e de muitos países da América do Sul nas décadas de 1960 e 1970 que enfrentavam uma sequência de regimes ditatoriais que resultaram na saída de milhares de cidadãos para o exterior. Neste período, a Igreja Católica teve um importante papel na figura da Cáritas.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Anteriormente a esta fase, quando, em 1946, o Comitê Especial do ECOSOC ocupou-se do tema dos refugiados e deslocados de guerra, o Brasil participou ativamente de suas deliberações. O delegado brasileiro apontou a disposição do Brasil em colaborar no reassentamento de indivíduos e receber em seu próprio território refugiados. No tocante à participação do Brasil na Organização internacional para os Refugiados - órgão antecessor ao ACNUR -, seus esforços foram deveras particulares. Os articuladores da política exterior brasileira notaram a necessidade de um envolvimento nas iniciativas da recém-criada ONU, especialmente naquelas de interesse das potências ocidentais. Os discursos dos representantes brasileiros refletiam o que parecia ser um compromisso com a OIR – quando, na realidade, eram tão-somente a expressão de suas boas-intenções. O Brasil ocupou um assento no Conselho Geral da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), a partir da qual o governo brasileiro se comprometeu a receber uma quota de refugiados de guerra. Apesar de ser de interesse da política externa brasileira, da política de imigração desenvolvida no pós-guerra e da satisfação do imperativo humanitário, no qual aparentemente estribavam-se as autoridades brasileiras, o Brasil só recebeu 29.000 dos mais de 1.000.000 de refugiados e deslocados reassentados pela OIR, e não se tornou Estado-membro da OIR mediante comprometimento com sua Constituição, assumindo uma participação *sui generis* nesta organização. ANDRADE, José H. Fischel de. *O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946-1952)*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 48 (I). 2005, p. 60-96.

<sup>41</sup> O Brasil optou pela cláusula de reserva geográfica comprometendo-se apenas com indivíduos considerados refugiados em consequência de acontecimentos ocorridos na Europa. No mais, o Brasil excluiu os artigos 15 e 17 da Convenção, afastando o reconhecimento ao direito de associação e de emprego remunerado ao refugiado.

<sup>42</sup> Recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto-legislativo nº 11, de 07 de julho de 1960, e promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961.

<sup>43</sup> O Protocolo de 1967 foi recepcionado pelo Decreto-Legislativo 93 de 30 de novembro de 1971, e promulgado pelo Decreto 70.946 de 7 de agosto de 1972.

<sup>44</sup> O papel desta instituição pode ser observado nas palavras do Dr. Cândido Feliciano da Ponte Negro, diretor da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro à época: "[...] O problema naquela época não era bem da 'reserva geográfica'. Ocorre que no Brasil também vivíamos o período da ditadura e os refugiados, o tipo de pessoas que aqui buscavam refúgio, eram consideradas tão subversivas quanto eles diziam que subversivos eram os brasileiros que procuravam o refúgio em outros países. As ditaduras todas se comunicavam, havia uma sintonia muito organizada, as polícias trabalhavam, em conjunto no Projeto Condor. [...] a ideia seria que a Cáritas iniciasse um trabalho organizado porque havia um número cada vez maior de solicitações e agora tínhamos em mãos um documento vindo da Igreja de outro país, que também estava sofrendo pelo processo ditatorial." MILESI, Rosita, SPRANDEL, Márcia Anita. O Acolhimento a Refugiados no Brasil: Histórico, Dados e Reflexões. In: MILESI, Rosita (organizadora), *Refugiados: Realidades e Perspectivas*. Brasília: CSEM/IDMH; Edições Loyola, 2003; p.119-120.

Em 1977, em decorrência do trabalho já desenvolvido pela Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) e da instabilidade política na América Latina, o ACNUR celebrou um acordo com o governo brasileiro estabelecendo um escritório *ad hoc* na cidade fluminense. O escritório apresentava caráter não-oficial, funcionando sob a supervisão da Oficina Regional para o Sul da América Latina, com sede em Buenos Aires.

Esse escritório procedeu, principalmente, efetuando o reassentamento dos refugiados que chegavam ao Brasil. Esse fenômeno explica-se por duas razões, a reserva geográfica<sup>45</sup> mantida pelo Brasil que só recebia refugiados provenientes da Europa e o governo brasileiro não desejar em seu território oponentes aos regimes ditatoriais sul-americanos, uma vez que também vivia uma ditadura militar. Por esses motivos, os refugiados latino-americanos recebiam apenas visto de turista e, posteriormente, eram reassentados em outros países. Nesse período, o Brasil recebeu cerca de 20 mil chilenos, bolivianos, argentinos e uruguaios que foram reassentados na Europa, Canadá, Nova Zelândia e Austrália.<sup>46</sup>

O vultoso número de reassentamentos, a despeito das limitações de competência impostas ao ACNUR, só foi possível graças ao trabalho deste órgão da ONU em parceria com órgãos de atuação interna empenhados na proteção aos refugiados. Dentre esses parceiros, pode-se destacar a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP), a Comissão Pontifícia Justiça e Paz<sup>47</sup> (habitualmente designada Comissão Justiça e Paz), e o Centro de Referência para Refugiados que cuidava da recepção, encaminhamento e assistência social aos solicitantes de refúgio.

No ano de 1982, o Brasil reconheceu e aceitou, oficialmente, o ACNUR enquanto Organização Internacional. A partir de 1984, refugiados não-europeus foram autorizados a permanecer no Brasil por um período não limitado às oportunidades de reassentamento e lhes foi conferida documentação expedida pelo ACNUR e endossada pela Polícia Federal. No entanto, as autoridades brasileiras deixaram claro

---

<sup>45</sup> É importante destacar que, ainda nesta fase, a reserva geográfica sofreu certa mitigação, na medida em que o Brasil recebeu, entre 1975 e 1980, refugiados vietnamitas e cubanos. Embora não gozassem do *status* de refugiados, a essas pessoas eram assegurados direitos e proteção.

<sup>46</sup> ANDRADE, José H. Fishel de e MARCOLINI, Adriana. *A Política Brasileira de Proteção e de Reassentamento de Refugiados: breves comentários sobre suas principais características*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 45, nº1, 2002, p.169.

<sup>47</sup> A Comissão trabalhava em prol da legalização do tratamento humanitário que a igreja católica dava aos refugiados, bem como a todos os temas de Direitos Humanos

que a responsabilidade pelos refugiados era do ACNUR, e não do Brasil. Nestas circunstâncias, em 1986, sob o auxílio do ACNUR, foram reassentados como migrantes no Brasil 50 famílias de iranianos Baha'is.<sup>48</sup>

Na conjuntura de redemocratização brasileira, em 1989, o escritório do ACNUR foi transferido do Rio de Janeiro para Brasília e o Brasil levantou, por meio do decreto nº 98.602, a cláusula de reserva geográfica estabelecida pela Convenção de 1951, permitindo ao país receber refugiados independentemente de suas origens. No ano seguinte, 1990, as reservas aos artigos 15 e 17 da Convenção foram denunciadas.

Em 1991, no âmbito da Constituição "Cidadã" de 1988, foi editada, pelo Ministério da Justiça em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Trabalho e da Previdência Social, a portaria interministerial nº 394 estabelecendo procedimento para a concessão de refúgio envolvendo o ACNUR e o governo brasileiro. O procedimento ocorria da seguinte forma:

[...] o ACNUR realizava uma entrevista com os solicitantes de refúgio e com base nela elaborava um parecer recomendando ou não a concessão de refúgio naquele caso. Esse parecer era encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores, que se pronunciava a seu respeito e fazia sua remessa ao Ministério da Justiça, que proferia a decisão final. Tal decisão era publicada no Diário Oficial da União e era enviado um ofício do ACNUR para as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, a partir do qual a Polícia Federal emitia documentação para o refugiado.<sup>49</sup>

O Brasil conheceu, a partir de 1992, um aumento significativo nos pedidos de refúgio impulsionado por indivíduos provenientes da Angola, da República Democrática do Congo (ex-Zaire), da Libéria e da ex-Iugoslávia. Em decorrência dos requerentes de refúgio angolanos que, em sua maioria, não estava escapando de perseguição individual, mas das consequências dos conflitos e da violência generalizada, o Brasil passou a utilizar a definição ampliada estabelecida pela Declaração de Cartagena de 1984<sup>50</sup>, demonstrando uma postura mais favorável aos

<sup>48</sup> ANDRADE, José H. Fishel de e MARCOLINI, Adriana. *Brazil's refugee act: model refugee law for Latin America*; *Forced Migration Review*, 12, 2002, p.37-38.

<sup>49</sup> JUBILUT, Líliliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 175.

<sup>50</sup> Sobre a aplicação ampliada da definição de refugiados, essa também foi aplicada a 70% dos refugiados oriundos da Libéria no final da década de 1980. ANDRADE, José H. Fishel de e MARCOLINI, Adriana. *A Política Brasileira de Proteção e de Reassentamento de Refugiados: breves comentários sobre suas principais características*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, nº. 1, 2002, p.170.

direitos humanos. Essa definição seria, posteriormente, incorporada à lei nacional sobre refugiados.

O aumento do número de requerentes de refúgio revelou a necessidade de um sistema mais bem estruturado que uma simples portaria interministerial para regulamentar o procedimento de pedido de refúgio e os direitos e deveres deles no país. Neste contexto, foi promulgada a Lei 9.474/1997 que implementou o Estatuto Jurídico do Refugiado.

A Lei 9.474/97 adotou a definição mais abrangente recomendada pela Declaração de Cartagena (1984), estendendo o refúgio às pessoas que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos. No mais, é considerada pela ONU como uma das leis mais modernas, mais abrangentes e mais generosas do mundo, servindo de modelo para legislações internas em todo o Cone Sul.<sup>51</sup>

O referido diploma legal criou no âmbito da Administração Pública Federal, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão responsável pela elegibilidade dos casos individuais de solicitações de refúgio e pela elaboração de políticas públicas que facilitem a integração local dos refugiados.

Em função da recém estabelecida rede nacional de proteção aos refugiados, bem como de reformas internas, diminuição de pessoal e escritórios, e, também, do número reduzido de refugiados no Brasil, o ACNUR, em 1998, retirou sua representação do Brasil, atuando por meio do Escritório Regional para o Sul da América do Sul com sede em Buenos Aires.

Em 2004, o ACNUR retornou ao Brasil com um escritório subordinado ao de Buenos Aires objetivando garantir um apoio mais efetivo às iniciativas do governo brasileiro de tornar o Brasil um país de reassentamento. No ano seguinte, a representação tornou-se autônoma.

### 1.2.2. Lei 9.474/1997

---

<sup>51</sup> Desde o final da década de 1980 o ACNUR objetiva harmonizar as legislações da América do Sul sobre refugiados. A matéria foi tratada em reunião do Mercosul, no Rio de Janeiro, em novembro de 2000, quando foi aprovada a *Declaração dos Ministros do Interior do Mercosul, Bolívia e Chile sobre o instituto do refúgio na região*. Outro esforço que vem se realizando na região é pela implementação de um verdadeiro sistema integrado de proteção internacional às vítimas de perseguição. O Brasil participou, em 2004, com os demais países da América Latina, da elaboração da *Declaração México* e da aprovação do *Plano de Ação para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados em América Latina*.

Como explicitado anteriormente, a Lei 9.474/1997 nasceu no contexto de redemocratização brasileira e encontra respaldo na Constituição de 1988 que estabelece o direito ao asilo como um dos princípios orientadores das relações internacionais, como observado no artigo 4º, inciso X<sup>52</sup>.

Neste ponto, há divergência na doutrina quanto à abrangência da concessão de asilo político.<sup>53</sup> No entanto, entendemos que o legislador constituinte instituiu o asilo político como gênero e não como espécie. Por essa razão, esse princípio não está restrito ao asilo *stricto sensu* e às perseguições de cunho político.<sup>54</sup> A Constituição de 1988, portanto, refere-se ao direito de asilo em sua totalidade, incluindo o asilo territorial e diplomático, bem como o instituto do refúgio.<sup>55</sup>

Além do artigo 4º, inciso X, outros incisos deste artigo também servem como fundamento constitucional do refúgio. Entre eles, é possível citar o princípio da prevalência dos direitos humanos (inciso II) e o princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (inciso IX).

Nesse sentido, o artigo 1º elenca os fundamentos do Estado Brasileiro, entre eles o princípio da dignidade da pessoa humana. Esse princípio condensa em si valores de igualdade, liberdade, justiça e fraternidade, bem como possui em seu núcleo a ideia de mínimo existencial, ou seja, um conjunto de condições iniciais para o exercício da liberdade. A proteção concedida ao refugiado encontra fundamento nesse princípio, uma vez que esses indivíduos deixam seu local de origem em decorrência de perseguição à sua vida ou liberdade. Protege-se, portanto, a vida de uma pessoa oferecendo os meios para que ela viva de forma digna.

---

<sup>52</sup> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: X - concessão de asilo político.

<sup>53</sup> A divergência seria sanada se o texto constitucional tivesse adotado a proposta da Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher: "Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de raça, nacionalidade e convicções políticas, filosóficas ou religiosas, ou em razão de defesa dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana", ou a proposta da Comissão de Sistematização: "Conceder-se-á asilo político aos perseguidos em razão de defesa dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana.", ou ainda a proposta da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais: "Tem direito de asilo os perseguidos em razão de suas atividades e convicções políticas, filosóficas ou religiosas, bem como em razão da defesa dos direitos consagrados nesta Constituição." POGREBINSCHI, Thamy. O direito de asilo e a Constituinte de 1987-1988. In: ARAÚJO, Nadia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de (coordenadores). *O Direito Internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 319-342.

<sup>54</sup> TIBÚRCIO, Carmem. *Constituição e Relações Internacionais*. p. 37. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/>>

<sup>55</sup> Outros instrumentos legais, como o artigo 23 da Declaração de Viena (1993) e o preâmbulo da Convenção de 1951 sobre os Refugiados apresentam semelhante imprecisão terminológica, usando-se a espécie em lugar do gênero.

Também é possível apontar o fato de que a Constituição brasileira reconhece os direitos decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, conforme disposição do artigo 5º, parágrafo 2º da Constituição de 1988. Nesse contexto, é importante destacar que o Brasil ratificou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos. Esses instrumentos legais estendem a todos os estrangeiros, independente de residência no país signatário, a titularidade dos direitos fundamentais. Por essa razão, todas as garantias asseguradas no ordenamento jurídico brasileiro abrangem os imigrantes que solicitam refúgio no Brasil.

#### 1.2.2.1. Aspectos Gerais da lei 9.474/1997

A proteção aos refugiados é garantida em âmbito internacional, no entanto, sua realização efetiva-se em nível nacional, dentro dos Estados. Tendo em vista esta peculiaridade, a Convenção de 1951 em seu artigo 5º e o artigo 3º do Protocolo de 1967 facultam aos Estados a elaboração de regras mais benéficas e mais adequadas à realidade local.<sup>56</sup>

Até 1997, a aplicação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 ocorria de forma precária por meio de portarias ministeriais e interministeriais<sup>57</sup>, bem como instruções de serviços e normativas do Departamento de Polícia Federal.

Em 1997, este quadro mudou com a promulgação da Lei nº 9.474, uma lei específica para tratar da situação dos refugiados. Esse diploma legal estabeleceu critérios de declaração da condição de refugiado, determinou o procedimento para a concessão de refúgio e criou um órgão colegiado administrativo com a competência exclusiva de tratar do tema, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

Essa Lei resultou do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996 e foi elaborada em conjunto com representantes do ACNUR, governo brasileiro e a

---

<sup>56</sup>Artigo 5º da Convenção de 1951: "Nenhuma disposição desta Convenção prejudica outros direitos e vantagens concedidos aos refugiados, independentemente desta Convenção."; Art. 3º do Protocolo de 1967: "Os Estados Partes no presente Protocolo deverão comunicar ao Secretário Geral das Nações Unidas as leis e regulamentos que possam vir a adotar para assegurar a aplicação do presente Protocolo."

<sup>57</sup> Destaca-se a Portaria Interministerial nº 394 que em seu artigo 3º determinava: "*Ao refugiado regularmente registrado no Departamento de Polícia Federal será fornecida Carteira de Trabalho e Previdência Social, facultada a vinculação a sindicato, inscrição em órgãos representativos de classe e fiscalização, de profissão, nesta última hipótese desde que especialmente atendidas as disposições legais pertinentes.*"

sociedade civil.<sup>58</sup> O projeto de lei tramitou pelas Comissões de Direitos Humanos, de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores.

A Lei 9.474/1997 apresenta um importante avanço ao adotar o "espírito de Cartagena",<sup>59</sup> em uma referência à ampliação da definição de refugiado. Todavia, a ampliação não foi tão extensa quanto a estabelecida pela Declaração de Cartagena (1984), limitando-se a reconhecer como refugiados pessoas que fogem de "graves e generalizadas violações de direitos humanos".

Outro aspecto de relevância é a promulgação de uma lei exclusiva sobre a temática dos refugiados, na medida em que essa prática não é tão corriqueira entre os signatários da Convenção de 51 e do Protocolo de 67. Embora a maioria dos países conte com uma legislação interna sobre os refugiados, por meio de dispositivos constitucionais ou infraconstitucionais, a maioria dessas leis trata a questão dos refugiados inserida na legislação sobre imigração ou sobre direito de asilo, não havendo lei específica.<sup>60</sup>

Uma das maiores inovações da Lei 9.474/97 é a criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão que cuida do tema dos refugiados de forma exclusiva. Estabelece-se como órgão de deliberação colegiado que conta com

---

<sup>58</sup> MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma Lei de refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 31: "A Lei nº 9.474/97 é o resultado jurídico e também histórico da tensão e da relação entre atores sociais diretamente implicados nas questões relativas ao refúgio no Brasil. [...] Destacamos, no âmbito desta reflexão, as contribuições emanadas da sociedade civil, aqui claramente focada a partir da articulação promovida pelo Departamento de Direito e Cidadania (DDC) do Centro Scalabriniiano de Estudos Migratórios (CSEM), dirigido à época pela Irmã Rosita Milesi, e de sua parceira permanente com inúmeras entidades da sociedade civil, com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur) e com diferentes órgãos de governo e instâncias legislativas. No âmbito dos organismos internacionais, ator social fundamental neste processo foi o Acnur, cuja representação no Brasil, além de ser presença atuante em todo o processo, participou com a elaboração do primeiro esboço – o documento assim chamado de pautas para o debate – contribuiu na articulação e na reflexão em torno do Estatuto do Refúgio frente ao momento histórico vivido no país e em termos mundiais. Dialogando com a sociedade civil, congresso nacional e, quando solicitados com os órgãos do estado brasileiro, estes organismos – especialmente o Acnur, acenaram para o que de mais moderno havia em termos de legislação e políticas de refúgio."

<sup>59</sup> BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto e LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena*. Forced Migration Review, Edição 35, julho de 2010, "Na prática, o espírito de Cartagena tem sido gradualmente incorporado na legislação brasileira desde que a Constituição foi promulgada em 1998. O primeiro artigo da Constituição do Brasil enumera seus elementos fundamentais, incluindo 'a dignidade da pessoa humana', e o artigo terceiro descreve o objetivo fundamental do Brasil em 'promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação'. Ademais, o artigo quarto – referindo-se aos princípios que regem as relações internacionais – cita, entre os outros critérios, 'a prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e a concessão de asilo político'."

<sup>60</sup> JUBILUT, Liliansa Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 191.

membros de diferentes Ministérios, representantes da Polícia Federal e de organizações não-governamentais, bem como um representante do ACNUR<sup>61</sup>.

O CONARE deve analisar o pedido e declarar, em primeira instância, o reconhecimento da condição de refugiado. Também exerce competência no sentido de editar Resoluções Normativas com o objetivo de regulamentar questões práticas relativas aos refugiados, bem como esclarecer pontos da lei, facilitando, assim, sua execução.

A referida Lei é organizada da seguinte forma: O Título I trata dos aspectos caracterizadores do refúgio (conceito, extensão, exclusão e condição jurídica do refugiado); o Título II trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o Título III estabelece as competências, a estrutura e o funcionamento do CONARE; o Título IV cuida do Processo de Refúgio (procedimento, autorização da residência provisória, instrução e do relatório, decisão, comunicação, registro e recurso); o Título V discorre sobre as possibilidades de extradição e expulsão; o Título VI trata da cessação e da perda da condição de refugiado; o Título VII trata das soluções duráveis (repatriação, integração local e reassentamento); e, por fim, o Título VIII apresenta as disposições finais.

A Lei 9.474/1997, ao abordar os aspectos caracterizadores, reproduz inúmeros aspectos da Convenção de 1951, como a definição de refugiado, as cláusulas de exclusão e cessação da condição de refugiado e a extensão do benefício ao grupo familiar. Nesses termos, o artigo 1º, incisos I e II da Lei Nacional declara ser reconhecido como refugiado todo indivíduo que *"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."*

No mais, o artigo 1º, inciso III, como já mencionado, amplia a definição para abranger a *grave e generalizada violação de direitos humanos*. Este fato constitui grande mérito da lei, uma vez que envolve a vontade do legislador de proteger pessoas que tiveram seus direitos mais fundamentais violados, demonstrando solidariedade e consciência de responsabilidade internacional.<sup>62</sup> No entanto, na

---

<sup>61</sup> O ACNUR, embora seja convidado permanente das reuniões do Comitê e tenha direito a voz, não tem direito de voto. (Art. 14, parágrafo 1º, da Lei 9474/97)

<sup>62</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 191.

prática, observa-se que a aplicação do inciso III é bem restrita. Atualmente, os solicitantes da Síria são os únicos requerentes abrangidos constante e sistematicamente por esse dispositivo. Aos demais solicitantes, cabe a prova de perseguição individual do inciso I.

Um importante direito dos solicitantes de refúgio consiste em não ser punido pela entrada irregular no país. Logo, a entrada irregular não constitui impedimento para o migrante solicitar refúgio às autoridades competentes (artigo 8º da Lei 9.474/97). A importância desse dispositivo legal reside no fato de que se a entrada legal fosse exigida, a proteção aos refugiados seria esvaziada, na medida em que, devido à situação no país de origem, a obtenção de um visto e/ou passaporte seria quase impossível. Ainda neste tópico, a lei suspende, até a conclusão do pedido de refúgio, qualquer procedimento administrativo ou criminal decorrente da entrada irregular (artigo 10, *caput* e parágrafo 1º, Lei 9.474/97).

O princípio do *non-refoulement* é abordado no artigo 7º, parágrafo 1º da Lei 9.474/97, que determina a impossibilidade de deportação do solicitante de refúgio para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada. Ademais, o artigo 33 da lei veda a extradição do refugiado e do requerente de refúgio enquanto pendente processo para concessão do refúgio.

Por sua vez, a expulsão também é afastada, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública. Mesmo nessas circunstâncias, o refugiado não será devolvido ao país em que sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição (artigos 36 e 37 da Lei 9.474/97).

Os artigos 38 e 39<sup>63</sup> enumeram, respectivamente, os casos de cessação e perda da condição de refugiado. As cláusulas de cessação reproduzem as causas

---

<sup>63</sup> **Artigo 38**

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;  
 II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;  
 III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;  
 IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;  
 V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;  
 VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

**Artigo 39**

I - a renúncia;

enumeradas na Convenção de 51. Por sua vez, a perda reveste-se de caráter punitivo, sendo aplicado quando o refugiado comete algum ato que afaste a proteção concedida pelo Brasil. Alguns de seus dispositivos podem ser questionados, uma vez que apresentam interpretação mais restritiva de direitos que a Convenção de 51, por exemplo, a perda do *status* de refugiado em decorrência de viagem internacional sem autorização do CONARE. A decisão acerca da perda ou cessação da condição de refugiado é passível de recurso ao Ministro da Justiça (artigo 40, Lei 9.474/97).

No tocante aos prazos, a Lei 9.474/97 determina que o processo de reconhecimento da condição de refugiado é gratuito e tem caráter urgente. No mais, em razão de ser um procedimento administrativo, deve pautar-se pelo princípio da eficiência. No entanto, não estipula prazos para as decisões, o que pode ocasionar a grande demora na análise da maioria dos casos.

Outro aspecto que merece reparo é a ausência de previsão específica na Lei 9.474/97 de acesso ao Poder Judiciário no tocante à elegibilidade da solicitação de refúgio. O processo de reconhecimento da condição de refugiado é integralmente administrativo (CONARE e Ministro da Justiça) e a lei não explicita a possibilidade de recurso judicial ao final desse procedimento administrativo. A princípio, esta previsão específica não seria necessária, uma vez que o artigo 5º, XXXV da Constituição da República estabelece que a lei não pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Logo, esta garantia está implícita no arcabouço constitucional. Todavia, é certo que os solicitantes de refúgio não têm conhecimento acerca das normas constitucionais brasileiras e, por este motivo, esta garantia deveria ser incluída na lei.

Talvez este fato explique a escassez de casos referentes à declaração do *status* de refugiado no Poder Judiciário brasileiro. Nos poucos casos referentes ao procedimento de refúgio que chegam ao Judiciário, os juízes, na maioria das vezes, não analisam o mérito do caso, limitando-se a destacar a *expertise* do CONARE e fazer referência à decisão desse órgão. Neste sentido, o Habeas Corpus 36.033/DF<sup>64</sup>

---

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

<sup>64</sup> STJ – HC: 36033 DF 2004/0080104-3, Relator: Ministro Francisco Falcão, Data de Julgamento: 13/12/2004, Primeira Seção, Data de Publicação: 14/03/2005.

e o Habeas Corpus 32.622/DF<sup>65</sup>. No Agravo Regimental do Mandado de Segurança 12.212/DF<sup>66</sup>, o reconhecimento como refugiado é considerado como um pedido de reconhecimento como "foragido". Ainda nessa decisão, embora os motivos alegados pelo Ministro da Justiça para negar o refúgio tenham sido considerados "lacônicos", a decisão final foi pelo não provimento do agravo regimental.

Conforme exposto acima, observa-se que a Lei 9.474/97 representa um grande avanço na proteção aos refugiados no Brasil, sistematizando o procedimento de refúgio e expandindo a definição de refugiado. Por essa razão, essa lei é considerada pelo ACNUR como modelo a ser seguido na tentativa de uniformização da matéria na América do Sul. No entanto, ainda há pontos que merecem reparo e aperfeiçoamento na tentativa de garantir um melhor acolhimento aos refugiados no Brasil.

#### 1.2.2.2. O procedimento nacional de concessão de refúgio

O procedimento nacional de concessão de refúgio é regulamentado pela Lei 9.474/1997, Resoluções Normativas e normas de regimento interno do CONARE. No mais, o processo pode ser dividido em quatro fases: a primeira fase consiste na solicitação de refúgio em uma delegacia da Polícia Federal (PF); na segunda fase ocorre a entrevista conduzida por um oficial de elegibilidade do CONARE; a terceira fase é a decisão proferida pelo Comitê Nacional para Refugiados e dessa decisão, caso seja negado o reconhecimento da condição de refugiado, abre-se uma quarta fase que é o recurso para o Ministro da Justiça que decidirá em último grau de recurso.

Um ponto que merece destaque é o fato de o procedimento nacional de reconhecimento da condição de refugiado ter sido desenvolvido para analisar as solicitações de forma individual. Esta escolha encontra lastro na própria definição de refugiado e a necessidade de provar o fundado temor de perseguição.

Cumprido apontar que, enquanto pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, será aplicada ao solicitante a legislação sobre migrantes - Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017).

---

<sup>65</sup> STJ – HC: 32622 DF 2003/0232856-9, Relator: Ministro Teori Albino Zavascki, Data de Julgamento: 10/03/2004, Primeira Seção, Data de Publicação: 29/03/2004.

<sup>66</sup> STJ – AgRg no MS: 12212 DF 2006/0194834-1, Relator: Ministra Eliana Calmon, Data de Julgamento: 08/11/2006, Primeira Seção, Data de Publicação: 27/11/2006.

É importante ressaltar que todo o procedimento de declaração do *status* de refugiado deve ser realizado por funcionários qualificados e que garantam o sigilo das informações (Artigo 20 da Lei 9.474/97).

O artigo 7º da Lei 9.474/97 prevê o início do procedimento. Com base nesse dispositivo legal, verifica-se que o pedido de refúgio é iniciado com uma solicitação. Vale lembrar que a solicitação impede que o refugiado seja deportado para o território em que sua vida ou integridade física esteja ameaçada (Princípio do *Non-Refoulement*).

Art. 7º. O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

Conforme o dispositivo legal acima, a solicitação de refúgio deve ser direcionada à autoridade competente. Essa autoridade competente é a Polícia Federal, de acordo com o artigo 1º da Resolução Normativa nº 18 do CONARE<sup>67</sup>. Neste ponto, é necessária uma observação: o primeiro contato do solicitante de refúgio é feito com a Polícia Federal. No entanto, por vezes, o solicitante de refúgio chega a um dos escritórios da Cáritas de São Paulo (CASP) e Rio de Janeiro (CARJ) ou a outras instituições da sociedade civil como o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH). Isso ocorre devido ao temor de se apresentar à polícia e ser devolvido ao Estado perpetrador da perseguição ou devido ao desconhecimento da maneira adequada de solicitar a declaração de sua condição de refugiado. Nesses casos, a Cáritas, após realizar o atendimento inicial e auxiliar no preenchimento do formulário de solicitação de refúgio, encaminha o solicitante à Polícia Federal.

Combina-se o artigo 7º da Lei 9.474/97 com o artigo 1º, parágrafo único da Resolução Normativa nº 18 do CONARE para se afirmar que "*o acesso ao procedimento de solicitação de refúgio é universal e não depende da demonstração prévia de quaisquer dos requisitos contidos no art. 1º da Lei 9.474, de 1997.*".

O termo de solicitação de refúgio encontra-se disponível em português, inglês, francês e espanhol. Em geral, os próprios solicitantes respondem as perguntas

---

<sup>67</sup> Art. 1º. O estrangeiro que se encontre em território nacional e que desejar pedir refúgio ao Governo brasileiro deverá dirigir-se, pessoalmente ou por seu procurador ou representante legal, a qualquer Unidade da Polícia Federal, onde receberá e/ou entregará preenchido o Termo de Solicitação de Refúgio constante do Anexo I da presente Resolução, devendo a Polícia Federal fornecer ao solicitante cópia de todos os termos.

constantes do formulário, salvo em casos de analfabetismo ou dificuldade no entendimento das perguntas, ocasião em que eles serão auxiliados por uma terceira pessoa.

O formulário é o primeiro contato do CONARE com a narrativa do solicitante. Por essa razão, é importante que o solicitante conte a história em detalhes e não haja contradição em suas afirmações. Neste ponto, acentua-se o papel da sociedade civil no auxílio ao preenchimento do termo ou formulário de solicitação de refúgio. É certo que obstáculos linguísticos, barreiras culturais e diferentes interpretações das perguntas também podem motivar a negativa da solicitação.

Ilustra-se com um exemplo: uma das perguntas chave do formulário de pedido de refúgio no Brasil questiona o solicitante de refúgio sobre o que aconteceria se ele retornasse ao seu país de origem ou local de residência habitual. No atendimento com um solicitante sírio, intermediada por um intérprete de árabe, ele respondeu "nada", o que afastaria sua qualificação como refugiado. No entanto, uma conversa mais detida sobre o que "nada" significa revelou que esta palavra não expressava que seu retorno seria livre de problemas, mas sim que ele não teria mais nada para o que retornar. Sua casa não mais existe, sua família não está mais lá, sua comunidade também fugiu do conflito, ou seja, nada mais restou. Ele retornaria para o nada.

O solicitante deve entregar o formulário preenchido em uma delegacia da Polícia Federal, onde pode ser promovida uma primeira oitiva<sup>68</sup> do solicitante de refúgio e formalizado o pedido de refúgio lavrando o *Termo de Declaração*. Esse documento apresenta as razões pelas quais o refúgio está sendo solicitado, as circunstâncias da entrada do solicitante no Brasil, bem como os dados pessoais dos solicitantes (qualificação civil, existência ou não de cônjuges e descendentes). Insta salientar que não são todas as delegacias que estabelecem como exigência para a formalização do pedido de refúgio a lavratura do Termo de Declaração. O respaldo para essa mudança está no artigo 2º, parágrafo 1º da Resolução nº 18 do CONARE que estabelece que as informações contidas no Termo de Solicitação de Refúgio equivalerão ao Termo de Declarações de que trata o artigo 9º da Lei 9.474/1997.

---

<sup>68</sup> Não há intérpretes que passaram por um treinamento específico. Muitas vezes, outro refugiado com conhecimento satisfatório de português presta assistência com tradução durante as entrevistas. JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. *Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise*. *Refugee – Canada's Periodical on Refugees*, v.25, n. 2, p. 29-38, 2009, p. 36.

Após a entrega do Termo de Solicitação de Refúgio, a Polícia Federal deverá emitir imediatamente o *Protocolo Provisório* de solicitação de refúgio (artigo 2º da Resolução Normativa nº 18 do CONARE), documento que serve como prova da condição de solicitante de refúgio e como identificação do seu titular garantindo todos os direitos previstos na Constituição da República, em tratados internacionais e na Lei 9.474/1997. Com o Protocolo, o solicitante poderá solicitar o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a Carteira de Trabalho Provisória, além de ter acesso a serviços públicos e privados de saúde, educação, entre outros. O documento tem validade de 1 (um) ano e deverá ser renovado na Polícia Federal até o solicitante ter uma resposta final sobre o processo.

Cabe observar que, atualmente, o Protocolo Provisório é registrado em uma folha de papel A4 contendo uma foto do solicitante e dados gerais de identificação, o que dificulta a integração dos solicitantes de refúgio à sociedade brasileira, na medida em que instituições públicas e privadas, por desconhecerem o procedimento, levantam dúvidas quanta à validade do documento. No mais, o número de identificação também não encontra paralelo em documentos emitidos para brasileiros ou imigrantes residentes.

Em resposta às reivindicações dos solicitantes de refúgio e sociedade civil, foi promulgado o Decreto nº 9.277/2018 que dispõe sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório para Solicitantes de Refúgio. A emissão do novo documento estava prevista para 1º de outubro de 2018, no entanto, até o presente momento, o protocolo provisório mantém os padrões antigos.

Em decorrência da competência exclusiva do governo brasileiro para decidir sobre o pedido de refúgio em seu próprio território, o solicitante de refúgio deve passar por uma entrevista individual com um oficial de elegibilidade do CONARE. É recomendável que o oficial seja especializado em refúgio e treinado para tanto pelo governo brasileiro e pelas Nações Unidas, em razão das peculiaridades e possíveis vulnerabilidades dos solicitantes de refúgio.<sup>69</sup>

O solicitante pode esperar meses ou até anos para ser convocado para a entrevista e, se não for capaz de se comunicar em português, deve levar um intérprete consigo. O áudio das entrevistas é gravado e anexado ao processo digital dos casos

---

<sup>69</sup> BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 165.

registrado no SEI (Sistema Eletrônico de Informações) juntamente com os outros documentos do processo.

Após a entrevista, a equipe do CONARE elabora um parecer de elegibilidade recomendando o deferimento ou o indeferimento da solicitação de refúgio. O parecer é dividido da seguinte forma: Parte I - Dados do Solicitante; Parte II - Ementa do Caso; Parte III - Resumo da Solicitação com a narrativa do solicitante. É possível encontrar pareceres que reproduzem a fala dos solicitantes de refúgio fazendo referência ao minuto da entrevista, outros fazem uso da terceira pessoa; Parte IV - Avaliação da Credibilidade; Parte V - Avaliação de Cláusula de Inclusão (Artigo 1º da Lei 9.474/1997) em que há verificação do enquadramento da solicitação nas hipóteses legais do refúgio; Parte VI – “Outras Necessidades de Proteção Internacional” analisa em um esquema de "x" com opções de sim ou não se o caso, apesar de não se enquadrar no critério legal de refúgio, necessita de proteção humanitária e pode, por exemplo, ser encaminhado ao Conselho Nacional de Imigração (CNIG); Parte VII - Aplicação das Cláusulas de Exclusão (Artigo 3º da Lei nº 9.474/1997); Parte VIII - Recomendação e Parte IX - Decisão do Plenário que é preenchida apenas após a decisão final dos membros do CONARE.

A próxima fase do procedimento, a decisão, é dividida em duas partes. Em um primeiro momento, os casos são levados ao Grupo de Estudos Prévios (GEP), reunião que antecede a Plenária. No GEP, que embora não esteja previsto na Lei 9.474/1997 foi formalizado pelo artigo 7º da Resolução Normativa nº 18<sup>70</sup>, abre-se um espaço de discussão técnica dos casos. Podem participar do GEP os mesmos membros do CONARE. Em geral, as reuniões ocorrem todo mês e antecedem em, aproximadamente, uma semana a Plenária. Por fim, a plenária do CONARE discute e aprecia o mérito, havendo declaração formal da condição de refugiado ou o indeferimento do pedido.

Em caso de decisão negativa, o solicitante tem 15 dias a contar de sua notificação<sup>71</sup> para interpor recurso. A apelação também tem caráter administrativo e é analisada pelo Ministro da Justiça, a quem caberá a decisão final. Se o Ministro muda a decisão do CONARE, o indivíduo tem seu *status* de refugiado declarado. Entretanto,

---

<sup>70</sup> Art. 7º: Realizada a entrevista e demais diligências necessárias à instrução do processo, este será apresentado ao Grupo de Estudos Prévios para discussão e considerações preliminares, para posterior decisão do plenário. Parágrafo único - a inclusão em pauta seguirá, preferencialmente, a ordem cronológica, observados os casos especiais.

<sup>71</sup> Cf. artigo 29 da Lei 9.474/97.

se a decisão é mantida, o solicitante de refúgio fica submetido ao regime geral de migrantes no Brasil (Lei de Migração). Insta salientar que durante a avaliação do recurso será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecerem no território nacional fazendo uso do Protocolo Provisório.<sup>72</sup>

Proferida decisão positiva, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal para as medidas administrativas cabíveis.<sup>73</sup> A Polícia Federal deve comunicar a decisão reconhecendo a condição de refugiado ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal para que se proceda ao arquivamento de qualquer processo decorrente da entrada irregular no Brasil.<sup>74</sup>

Cumprido destacar que a decisão sobre a condição de refugiado é de natureza declaratória e tem efeitos *ex tunc*, ou seja, apenas declara o direito já existente do solicitante de gozar da proteção do Estado brasileiro em decorrência de perseguição no Estado de origem e retroage ao momento da solicitação de refúgio.

Após ser declarado como refugiado pelo CONARE ou pelo Ministro da Justiça, em caso de recurso, o refugiado deve apresentar-se ao Departamento da Polícia Federal para ser registrado como residente. Antes do registro, o refugiado deve assinar um *Termo de Responsabilidade*. Neste documento, ele se compromete a acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública, bem como, a respeitar os direitos e deveres constantes da legislação brasileira. O refugiado também assume a responsabilidade de colaborar com as autoridades brasileiras e com as agências humanitárias que prestam ajuda orientadora e assistencial aos refugiados no Brasil.

Além disso, declara a ciência de que os seguintes fatores podem acarretar a perda da condição de refugiado: a comprovação da falsidade das provas e/ou declarações apresentadas quando da solicitação de refúgio; a omissão de fatos que, se conhecidos, ensejariam decisão negativa; o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública e, por fim, a saída do território nacional sem prévia autorização de Governo brasileiro.<sup>75</sup> Outros deveres dos refugiados são:

---

<sup>72</sup> Cf. artigo 30 da Lei 9.474/97.

<sup>73</sup> Cf. Artigo 27 da Lei 9.474/97.

<sup>74</sup> Cf. Artigo 10, parágrafo 2º da Lei 9.474/97.

<sup>75</sup> O refugiado deve submeter uma solicitação ao CONARE explicitando a duração, destino e razões da viagem.

informar a Polícia Federal e o CONARE sobre qualquer mudança de endereço e manter a sua documentação atualizada.

Após o registro, o refugiado pode solicitar sua cédula de identidade de residente por tempo indeterminado, a Carteira de Registro Nacional Migratório (*CRNM*). Este documento é a cédula de identidade concedida aos imigrantes residentes no país.

Finalmente, vale ressaltar que existe a possibilidade de extensão dos efeitos da condição de refugiado ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como a outros membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional (artigo 2º da Lei 9.474/97).

Nesses casos, os solicitantes de refúgio devem preencher um formulário específico para reunião familiar. Essa extensão da condição de refugiado aos demais membros da família ocorre em decorrência da proteção à família e encontra paralelo na Convenção de 1951 que preza pela unidade familiar e pela proteção dos refugiados menores de idade.

## 2. A CENTRALIDADE DAS ENTREVISTAS DE ELEGIBILIDADE NO PROCESSO DE REFÚGIO

### 2.1. Aspectos procedimentais

Como visto anteriormente, o processo de refúgio pode ser dividido em quatro fases: a primeira fase consiste na solicitação de refúgio reduzida a termo em um formulário e apresentado perante uma delegacia da Polícia Federal; na segunda fase ocorre a entrevista conduzida por um oficial de elegibilidade do CONARE; a terceira fase é a decisão proferida pelo Comitê Nacional para Refugiados e dessa decisão, caso seja negado o reconhecimento da condição de refugiado, abre-se uma quarta fase que é o recurso para o Ministro da Justiça que decidirá em último grau de recurso.

Essas entrevistas são parte da instrução do processo prevista no artigo 23 da Lei 9.474/97<sup>76</sup> que determina a averiguação de todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma decisão justa, e tem previsão no artigo 4º, inciso II da Resolução Normativa nº 18 do CONARE<sup>77</sup>.

A entrevista de elegibilidade desempenha papel central na solicitação de refúgio. A relevância e proeminência é reforçada pelos oficiais do CONARE que, por vezes, ao introduzir a entrevista, informam ao solicitante de refúgio que esta é a fase mais importante de seu pedido. É o momento no qual a eles é concedido tempo para narrar por que foram impulsionados a fugir de seu país de origem, esclarecer possíveis contradições na história e elaborar com detalhes a perseguição que sofreram.

Seguindo orientação do *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's mandate*<sup>78</sup>, o agendamento das entrevistas deve ser conduzido de maneira ordenada, justa e transparente. Com exceção dos casos referentes aos procedimentos de processamento acelerado, ou seja, pessoas que

---

<sup>76</sup> Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

<sup>77</sup> Art. 4º Recebido o processo, a CGARE: II - determinará o agendamento da entrevista pessoal do solicitante, notificando-o da data, local e horário do mencionado ato.

<sup>78</sup> Cumpre destacar que os *Procedural Standards* estabelecem em detalhes regras processuais, roteiros procedimentais e exigências de ordem material, destinadas a assegurar uma justa, eficiente e transparente aplicação do Direito dos Refugiados. Sua elaboração tem como destinatários os próprios funcionários do ACNUR que trabalham com o processo de elegibilidade, no entanto, o manual traz importantes observações procedimentais que podem ser atraídas para o presente trabalho.

necessitam de atendimento prioritário, os solicitantes devem ser agendados na ordem em que o formulário de solicitação de refúgio for recebido pelo órgão competente.<sup>79</sup>

O tempo entre o requerimento do pedido de refúgio e a entrevista deve garantir que o solicitante tenha um prazo razoável para receber e considerar informações sobre o processo e para se preparar adequadamente e apresentar a sua reivindicação. Por outro lado, o agendamento de entrevistas deve promover o direito de processamento pronto dos pedidos e deve, portanto, ser marcado o mais rápido possível após o requerente ter sido registrado.<sup>80</sup> Ainda segundo o ACNUR, o período entre a data de pedido do refúgio e a entrevista agendada pode sofrer variações a depender do número de casos registrados e do número de oficiais de elegibilidade, mas não deverá exceder seis meses.<sup>81</sup>

No que diz respeito à ordem dos agendamentos, não há grande transparência por parte do CONARE sobre como eles são organizados. Na prática, observa-se que os solicitantes mais antigos nem sempre dispõem de prioridade sobre os pedidos mais recentes. Ademais, em razão da equipe reduzida de oficiais se comparada ao número de solicitações de refúgio, o tempo de espera entre o pedido e a entrevista pode variar de 6 meses a 2 anos.

Outro obstáculo apontado por funcionários do CONARE é o fato de muitos solicitantes mudarem de endereço, telefone e e-mail ao longo do processo e, por essa razão, o Comitê não apresenta uma alta taxa de sucesso no comparecimento dos requerentes na entrevista. Neste cenário, a CARJ, fazendo uso do seu contato direto com solicitantes de refúgio, auxiliou o CONARE no agendamento de, aproximadamente, 200 entrevistas ao longo de 2018. O apoio compreendeu a organização da agenda, cessão de infraestrutura e intérpretes.

Quanto à notificação dos solicitantes para comparecimento na entrevista, a Portaria nº 1, de 25 de janeiro de 2018, do CONARE, autoriza que a notificação seja realizada por meios eletrônicos, incluindo envio de e-mail e de mensagens por aplicativos de dispositivos móveis como *whatsapp* (art. 1º). Nesse caso, o encaminhamento da notificação deverá ser feito por meio de e-mail e linha telefônica móvel institucionais, destinados exclusivamente para essa finalidade (art. 3º).

---

<sup>79</sup> ACNUR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*, p. 3.28.

<sup>80</sup> *Ibid.* p. 3.29.

<sup>81</sup> *Ibid.* p. 3.29.

Na hipótese de notificação por aplicativos de mensagens celular, a data da ciência será determinada pelo sistema do próprio aplicativo que indica quando a mensagem foi entregue e lida pelo destinatário (art. 6º). O destinatário pode confirmar o recebimento por meio de frases como "confirmando o recebimento" e, se não houver entrega e leitura da mensagem no prazo de dois dias úteis, o CONARE deve buscar outro meio para notificar o solicitante (art. 6, §2º). Vale ressaltar que, no ano de 2018, todas as notificações direcionadas aos solicitantes de refúgio do Rio de Janeiro foram feitas pelo aplicativo *whatsapp*.

A justificativa para notificação por meio eletrônico fundamenta-se na busca por maior celeridade nos processos e é certo que, em alguns casos, esse mecanismo funciona em benefício dos solicitantes de refúgio. Entretanto, cabem algumas observações: primeiro, muitos requerentes não dispõem de telefone celular próprio ou, na posse de um celular, não têm os meios necessários para firmar um contrato de planos de dados. Logo, é comum que um mesmo número seja usado por uma unidade familiar ou grupo de pessoas. No mais, a dificuldade de compreensão da língua portuguesa, particularmente no registro formal próprio dos atos de comunicação do Poder Público, leva muitos solicitantes a receberem a mensagem, mas não compreenderem o seu conteúdo. Nestas circunstâncias, a prova de "leitura" do aplicativo não corresponde à ciência real do interessado.

Nesse contexto, partindo da premissa que ao processo de refúgio aplica-se subsidiariamente a lei do processo administrativo, é necessário que haja ciência do interessado sobre os atos praticados para que o requerente acompanhe o andamento do processo e possa praticar os atos necessários à defesa de suas pretensões.

Logo, ao solicitante de refúgio deve ser garantido o direito à informação com a comunicação de todos os atos praticados, o direito à manifestação para que o requerente apresente e forneça embasamento para o seu pedido por meio de sua narrativa e o direito a ter todos os seus argumentos examinados pelo governo brasileiro.<sup>82</sup> Verifica-se que a lei 9.784/1999, embora determine a adoção de formas simples, também aponta que o meio escolhido deva ser "*suficiente para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados*".<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e Paulo Gustavo Gonet, BRANCO. *Curso de Direito Constitucional*, 2007, p. 524-525; PIRES, Thiago Magalhães. *Princípios e garantias fundamentais do processo civil: comentários ao projeto de Novo Código de Processo Civil*, *Universitas Jus* 25 (1):65, 2014, p. 100-101.

<sup>83</sup> Lei 9.784/1999, artigo 2º, parágrafo único, IX

Outrossim, tendo em vista as circunstâncias de vulnerabilidade que marcam os solicitantes de refúgio, é atraído à discussão em tela o princípio da isonomia que, no entendimento já consagrado pelo Supremo Tribunal Federal, consiste em "*tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, máxima que Ruy Barbosa interpretou como o ideal de tratar igualmente os iguais, porém na medida em que se igualem; e tratar desigualmente os desiguais, também na medida em que se desigualem.*"<sup>84</sup>

A vulnerabilidade inerente aos solicitantes de refúgio deve ser um fator orientador na produção de políticas públicas e regras referentes ao procedimento de refúgio com atenção especial à entrevista. Não é outra a opinião da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Geralmente, os migrantes se encontram em uma situação de vulnerabilidade como sujeitos de direitos humanos, em uma condição individual de ausência ou diferença de poder a respeito dos não migrantes (nacionais ou residentes). Essa condição de vulnerabilidade tem uma dimensão ideológica e se apresenta em um contexto histórico que é distinto para cada Estado, e é mantida por situações *de jure* (desigualdades entre nacionais e estrangeiros nas leis) e *de facto* (desigualdades estruturais). Essa situação conduz ao estabelecimento de diferenças no acesso de uns e outros aos recursos públicos administrados pelo Estado. Existem também preconceitos culturais sobre os migrantes, que permitem a reprodução das condições de vulnerabilidade, tais como os preconceitos étnicos, a xenofobia e o racismo, que dificultam a integração dos migrantes à sociedade e levam à impunidade das violações de direitos humanos cometidas contra eles.<sup>85</sup>

A fim da Portaria adequar-se às exigências do princípio da ampla defesa e contraditório, é necessário que a notificação seja disponibilizada em outras línguas como espanhol, francês, inglês e árabe. No tocante à ciência do requerente, recomenda-se que à confirmação automática do aplicativo de mensagem acrescente-se, obrigatoriamente, a confirmação escrita do solicitante acompanhada de seu nome.

Orientação do ACNUR determina que os pedidos de reagendamento de uma entrevista perdida devam ser concedidos, a menos que o requerente tenha faltado a várias entrevistas sem uma explicação válida, e existam boas razões para acreditar que o requerente agiu de má-fé.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> STF, DJ 22 mar. 2013, ADI 3.330/DF, Rel. Min. Ayres Britto.

<sup>85</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, *A condição jurídica e os direitos dos migrantes indocumentados*. Parecer Consultivo OC-18/03 de 17 de setembro de 2003. Série A Nº 18, parágrafos 112-113.

<sup>86</sup> ACNUR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*, p. 3.30.

Essa orientação materializa-se parcialmente na legislação brasileira por meio das Resoluções Normativas nº 18 e 28 do CONARE<sup>87</sup> que determinam ser passível de arquivamento, sem análise de mérito, a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado daquele que não comparecer, sem motivo justificado, à entrevista para o qual foi notificado. O processo poderá ser desarquivado uma única vez a pedido do solicitante de refúgio.

A lei brasileira optou por uma aplicação mais restritiva que a orientação geral do ACNUR, não permitindo múltiplas faltas do solicitante. Essa foi uma mudança recente trazida pela Resolução Normativa nº 28 de 20 de dezembro de 2018 que alterou a Resolução Normativa nº 18. A redação antiga permitia duas faltas do solicitante sem justificativa antes do arquivamento do processo.

De acordo com recomendações do ACNUR, as entrevistas devem ser conduzidas por funcionários qualificados e treinados para desempenhar esse papel. Na ocasião de um solicitante expressar preferência por ser entrevistado por oficial de um gênero em particular, todo esforço deve ser feito para acomodar essa solicitação na entrevista e em procedimentos subsequentes.<sup>88</sup>

Como procedimento padrão, todos os candidatos principais e cada membro adulto da família que consta como dependente deve passar por uma entrevista individual e confidencial. Quando a solicitação abrange uma unidade familiar, recomenda-se que todos os membros da família sejam entrevistados individualmente, uma vez que, além de situações graves como violência doméstica, é prática comum a ocultação de informações entre membros de uma mesma família para preservação emocional.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Art. 6º Será passível de arquivamento pelo CONARE, sem análise de mérito, a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado daquele que: I - não comparecer, sem motivo justificado, à entrevista para a qual foi previamente notificado;

Art. 4º O parágrafo único do art. 6º da Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, é renumerado para § 1º e passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 1º O processo poderá ser desarquivado uma única vez, a pedido do solicitante de reconhecimento da condição de refugiado, por meio de formulário próprio destinado a esse fim, endereçado à Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados do Ministério da Justiça.

Art. 5º O art. 6º da Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, passa a vigorar acrescido dos §§ 2º e 3º, com a seguinte redação:

§ 2º Solicitado o desarquivamento, a Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados notificará o requerente da data de realização da entrevista.

§ 3º O não comparecimento à entrevista, após justificado o desarquivamento, implica extinção do processo sem resolução do mérito.

<sup>88</sup> ACNUR, *op.cit.* p. 3.11.

<sup>89</sup> LEITE, Larissa. *O devido processo legal para o refúgio no Brasil*. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014. p. 133.

No curso da pesquisa, verificou-se a relevância dessa orientação, visto que, por vezes, casais sofreram diferentes dimensões de uma perseguição política - enquanto o marido foi preso e torturado, a esposa foi violentada sexualmente por agentes do governo. Ademais, em razão do estigma que a violência sexual ainda carrega, há casos em que o marido desconhece o ocorrido com a esposa. Ainda, é possível detectar diferentes perspectivas sobre o mesmo episódio que, combinadas entre si, permitem ao oficial criar um cenário mais completo. Diferentes indivíduos percebem diferentes detalhes, enfatizam momentos diversos e vivenciam a mesma experiência de forma particular, enunciam e narram a partir de quem são. Cabe, então, ao oficial, a partir dos diferentes recortes, (re)construir os fatos.

Destaca-se que a entrevista também cumpre o papel de identificação de vulnerabilidades e necessidade especiais, por exemplo, vítimas de tortura ou pessoas traumatizadas, mulheres com necessidades especiais, crianças menores de 18 anos desacompanhadas ou separadas da família, idosos, portadores de deficiência e solicitantes que precisam de assistência médica imediata, pessoas em risco de devolução ao país de origem ou prisão no país de acolhida que devem receber atendimento prioritário e, dependendo do caso, encaminhamento para algum tipo de assistência complementar como acompanhamento psicológico.

No que diz respeito aos requerentes menores de idade que solicitam *status* derivativo com pedido principal ligado a um adulto por ele responsável, eles não precisam ser encaminhados para uma entrevista individual, a menos que assim o solicitem, ou existam fatores indicando que a entrevista seria apropriada.<sup>90</sup>

Nesses casos, é garantido a todas as crianças e adolescentes desacompanhados o acesso ao procedimento de refúgio, bem como uma entrevista individual. Os procedimentos de registro para crianças desacompanhadas e separadas de sua família devem permitir a reunião de informações suficientes para avaliar as necessidades específicas de assistência e proteção da criança, incluindo a necessidade de iniciar possível procedimento de guarda.<sup>91</sup>

Sobre este tópico, atualmente, no Brasil, a Resolução Conjunta nº 1 de 2017 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Comitê Nacional para os Refugiados, Conselho Nacional de Imigração e Defensoria Pública da União estabelece procedimentos de atenção e proteção de crianças e adolescentes

---

<sup>90</sup> ACNUR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*, p. 3.11.

<sup>91</sup> *Ibid.* p. 3.24.

desacompanhados. A DPU é responsável pelos pedidos de regularização migratória, solicitação de documentos e demais atos de proteção relativos aos menores desacompanhados.<sup>92</sup>

O padrão do ACNUR para a proteção de mulheres refugiadas exige que todas as medidas possíveis para garantir que elas tenham acesso aos procedimentos de registro sejam devidamente tomadas. Em certas culturas ou unidades familiares, as mulheres que têm motivos para requerer o refúgio podem relutar em fazer uma reivindicação independente ou podem ser desencorajadas a fazê-la. O oficial do CONARE deve ser sensibilizado para essa questão e usar técnicas de entrevista sensíveis ao gênero para criar uma atmosfera de confiança na qual as mulheres que tenham necessidades de proteção individual se sintam à vontade para falar.<sup>93</sup>

No que concerne ao momento da entrevista, a necessidade de uma narrativa minuciosa decorre do fato de a migração no Brasil apresentar uma característica de fluxo misto, ou seja, ela é formada por pessoas que realizam percursos semelhantes, nos mesmos meios de transporte, mas com motivações diferentes. Logo, a entrevista despontaria como o momento ideal para fazer distinção entre quem migra em razão de perseguição ou grave e generalizada violação de direitos humanos e quem migra para buscar melhores condições de vida em um contexto econômico e social mais favorável.

A entrevista, como regra, deve iniciar com uma parte introdutória em que o solicitante receberá explicações preliminares sobre o procedimento<sup>94</sup>. A explicação dos direitos e deveres processuais decorre do enquadramento do processo de refúgio nas regras gerais do processo administrativo. O acesso à informação requer não apenas o conhecimento, como também a compreensão do conteúdo das informações

---

<sup>92</sup> Art. 11º. A Defensoria Pública da União será responsável pelos pedidos de regularização migratória, solicitação de documentos e demais atos de proteção, como o preenchimento de “Formulário para análise de proteção” (ANEXO I), bem como acompanhar a criança ou o adolescente desacompanhado ou separado nos procedimentos subseqüentes à sua identificação preliminar.

Art. 12. Após a entrevista, o defensor público federal responsável pelos pedidos de regularização migratória deverá realizar a oitiva da criança ou adolescente desacompanhado ou separado, indicando por meio de “Formulário para análise de proteção” (Anexo I) a possibilidade de:

I - Retorno à convivência familiar, conforme parâmetros de proteção integral e atenção ao interesse superior da criança e do adolescente;

II –proteção como refugiado ou apátrida;

III –proteção como vítima de tráfico de pessoas;

IV – outra medida de proteção migratória, conforme a legislação em vigor.

Parágrafo único A criança ou adolescente desacompanhado ou separado deverá ser consultado sobre as possibilidades de residência e acolhimento.

<sup>93</sup> ACNUR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’s Mandate*, p. 3.13.

<sup>94</sup> ACNUR. *Metodologia e técnicas para entrevistar solicitantes de refúgio*, Brasília: 2013. p. 21.

como forma de cumprir o princípio do contraditório e ampla defesa. Logo, as informações sobre o processo de refúgio devem ser comunicadas de forma eficiente, o que demanda intérpretes e profissionais responsáveis por aconselhamento jurídico.<sup>95</sup>

O arcabouço normativo do processo de refúgio apresenta particularidades e conceitos jurídicos específicos. Por essa razão, é necessário que o profissional esteja habilitado para transmitir de forma clara as etapas e exigências do procedimento, bem como averiguar se o intérprete compreendeu e foi capaz de traduzir, sob pena de descumprimento do princípio do contraditório e ampla defesa.

Insta ressaltar que o cenário descrito abaixo pode acontecer em diferentes ordens, na medida em que o arranjo aqui estipulado serve para fins didáticos. No entanto, independente da disposição, é importante que esses passos sejam seguidos pelo oficial de elegibilidade.

Inicialmente, o oficial deve comunicar ao solicitante de refúgio sobre o seu direito à confidencialidade, enfatizando que as informações reveladas na entrevista não serão compartilhadas com autoridades do país de origem ou com terceiros sem o consentimento expresso do solicitante<sup>9697</sup>. Este ponto é fundamental para que o solicitante se sinta à vontade ao narrar sua história.

Em seguida, a definição de refugiado presente na lei brasileira deve ser transmitida, bem como as fases do procedimento, incluindo a possibilidade de recurso na hipótese de indeferimento do pedido. O solicitante também deve ser informado sobre suas obrigações na entrevista, quais sejam, falar a verdade sob pena de instauração de procedimento de perda da condição de refugiado<sup>98</sup> e, sempre que possível, fazer prova de sua nacionalidade e dos fatos narrados.

Na sequência, informações sobre procedimento para viagem ao exterior, período de espera até a decisão final, necessidade de manter os dados atualizados e um pedido de permissão para gravar a entrevista são anunciados.

Por fim, o oficial apresenta informações relativas à condução da entrevista que, atualmente, é dividida da seguinte forma: i. primeira parte: perguntas gerais sobre a vida do solicitante em seu país de origem, por exemplo, cidade em que vivia, grau de

---

<sup>95</sup> LEITE, Larissa. *O devido processo legal para o refúgio no Brasil*. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014. p. 296.

<sup>96</sup> ACNUR. *op.cit.* p. 20.

<sup>97</sup> Cf. artigo 25 da Lei 9.474/97.

<sup>98</sup> Cf. artigo 39, II da Lei 9.474/97.

escolaridade, núcleo familiar, etc.; ii. segunda parte: perguntas relativas aos motivos que levaram o solicitante a deixar seu país de origem. Nas entrevistas acompanhadas, os oficiais iniciaram essa seção com uma pergunta geral, permitindo ao solicitante falar mais livremente sobre as circunstâncias em seu país. ("*Por que você foi obrigado a deixar o seu país?*"). À medida em que a narrativa avança, os oficiais fazem interrupções para direcionar o relato e conseguir informações que servirão como subsídio para uma pesquisa de país de origem, por exemplo, nomes de partidos, figuras políticas, prisões, datas de manifestações políticas, etc.; iii. terceira parte: perguntas relativas ao motivo pelo qual o solicitante não pode mais retornar ao país de origem.

No tocante à duração da entrevista, ela pode sofrer variações. Quando se trata de solicitantes de países sobre os quais há consenso de inclusão no artigo 1º, III, da Lei 9.474/97, grave e generalizada violação de direitos humanos, as entrevistas tendem a ser mais curtas, durando de 20 a 30 minutos. Este é o caso de solicitantes sírios. Por outro lado, os solicitantes dos demais países passam por uma avaliação mais pormenorizada para verificar a inclusão no artigo 1º, I, da Lei 9.474/97. Nesses casos, que compõem a maioria das solicitações de refúgio, as entrevistas duram em torno de 1 hora.

## **2.2. O direito a ser ouvido: a centralidade da fala no processo de elegibilidade**

O Direito prevê o princípio da oralidade como forma de aproximação entre o julgador e as provas colhidas ao longo do processo. Neste sentido, Chiovenda.

A escrita é morta, só fala por uma parte (...). Não satisfaz plenamente a nossa curiosidade, não responde às nossas dúvidas, não apresenta os inúmeros aspectos possíveis da própria coisa. Na palavra viva fala também o vulto, os olhos, a cor, o movimento, o tom da voz, o modo de dizer, e tantas outras pequenas circunstâncias, que modificam e desenvolvem o sentido das palavras, e subministram tantos indícios a favor ou contra a própria afirmação delas.<sup>99</sup>

A demanda por celeridade e economia na resolução de litígios judiciais e demandas no âmbito administrativo podem servir como fundamentos para afastar a

---

<sup>99</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. Procedimento oral. *In Processo Oral*. Francisco Morato [Org.] Rio de Janeiro: Forense, 1940, p. 41.

oralidade como prática de resolução de conflitos. Diante dessas circunstâncias, a importância do tempo para o Direito é negligenciada; é necessário tempo para a escuta, entendimento e reflexão. Importante realçar que não se trata de um tempo que guarda relação com a morosidade burocrática ou deficiência causada por falta de servidores em número adequado que, por fim, acaba revertendo-se em prejuízo para o solicitante, mas, antes, trata-se do tempo necessário para maturação e ponderação. Logo, a celeridade é compreendida como garantia de duração razoável do processo que acomode, ao mesmo tempo, a possibilidade de fala do solicitante. Nas palavras de Eugênio Florian.

(...) o testemunho é o modo mais adequado para recordar e reconstituir os acontecimentos humanos, é a prova na qual a investigação judicial se desenvolve com maior energia”, afinal “o processo se refere a um pedaço de vida vivido, a um fragmento da vida social, a um episódio da convivência humana e daí ser natural e inevitável que seja representado mediante vivas narrações de pessoas.<sup>100</sup>

Especialmente nos procedimentos de refúgio, as diferenças culturais que atravessam a língua, os gestos, a forma de sentir e expressar dor são melhores percebidas pessoalmente. O relato escrito presente no termo de solicitação de refúgio é incapaz de transmitir uma narrativa transpassada por angústias, emoções e expectativas. A fala carrega consigo significações e à escrita falta o dinamismo necessário para revelar a manifestação subjetiva do discurso de maneira satisfatória e completa.

Outro ponto sensível e particular ao processo de refúgio é o uso constante de intérpretes para estabelecer comunicação entre o solicitante de refúgio e o oficial representante do CONARE. Uma análise que se detém apenas ao termo de solicitação de refúgio não é suficiente para aferir a compreensão do requerente sobre o processo. Em muitos casos acompanhados, observa-se grande discrepância entre a escrita do formulário e a fala na entrevista. Ao esclarecer a diferença, os solicitantes alegam falta de intérprete no momento do preenchimento ou, mesmo na presença de um intérprete, falta de entendimento sobre o conteúdo das perguntas.

Na entrevista, por meio do contato pessoal com o solicitante e com o intérprete, o oficial consegue realizar uma melhor avaliação a respeito da compreensão do

---

<sup>100</sup> FLORIAN, Eugênio. *Prova Penal*, São Paulo: Saraiva, 2000. p. 259.

solicitante sobre o processo e identificar possíveis ruídos na comunicação. Cita-se, como exemplo, intérpretes que respondem antes mesmo de transmitir a informação/pergunta ao solicitante, repostas que não condizem com a questão demandada, frases complexas e longos períodos de fala que são traduzidos rapidamente ou, até mesmo, solicitantes que não estão acompanhados de intérprete e pouco dominam a língua portuguesa.

O destaque conferido à entrevista também pode ser justificado porque, na maioria dos casos, os solicitantes de refúgio não dispõem de documentos para comprovar suas alegações e/ou testemunhas dos fatos relatados. Veja-se:

No caso da lei brasileira, a entrevista é momento crucial da solicitação de refúgio, por ser a oportunidade na qual o estrangeiro conseguirá delimitar sua narrativa e o entrevistador conseguirá objetivar se existe o fundado temor de perseguição, exigido pela Lei 9.474/97. Entrevistar tem um caráter imprescindível na determinação da condição de refugiado e implica diretamente na vida de solicitantes e de sua família. Por não haver um conjunto probatório ao qual os tomadores de decisão possam recorrer e devido às especificidades do procedimento de determinar a condição de refugiado, a entrevista é o único documento que constam os motivos que levaram a solicitar o refúgio. Na ocasião, cabe ao entrevistador do CONARE extrair das declarações do requerente o motivo pelo qual não pode se valer da proteção do país do qual é nacional ou de sua residência habitual.<sup>101</sup>

No que tange à necessidade de uma avaliação individual e pormenorizada, o Manual do ACNUR sobre procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado, importante instrumento na interpretação da Convenção de 1951 e Protocolo de 1967, ao abordar o conceito de "fundado temor de perseguição", destaca que o temor sofre variação de indivíduo para indivíduo. Logo, uma avaliação sobre os antecedentes pessoais e familiares do solicitante de refúgio e a sua ligação a certo grupo racial, religioso, político deve ser realizada. Nesta avaliação, examina-se não apenas a situação em si, mas como o indivíduo vivenciou e interpretou os acontecimentos, em uma tentativa de contemplar a experiência pelos olhos do refugiado.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do procedimento de determinação da condição de refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). In: JUBILUT, Lílíana Lyra e GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.), *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*, 2017, p.220

<sup>102</sup> Neste ponto, James Hathaway discorda ao enquadrar o temor não como uma resposta emocional do solicitante de refúgio, mas como uma avaliação prospectiva do risco: "While the word 'fear' may imply a form of emotional response, it may also be used to signal an anticipatory appraisal of risk. That is, a person may fear a particular event in the sense that she apprehends that it may occur, yet she may or may not (depending on her personality and emotional makeup) stand in trepidation of it actually taking place. It is clear from an examination of the drafting history of the Convention that the term 'fear' was

Embora deva ser apreciada a experiência pessoal do solicitante, a análise não se restringe a ela, podendo abarcar o que aconteceu aos amigos, familiares ou grupo social, racial e religioso do requerente. Logo, é necessário o enfoque na avaliação individual e circunstâncias específicas de cada requerente. Sobre a avaliação, o Manual do ACNUR recomenda:

Para avaliar se outras ameaças ou ações prejudiciais podem configurar uma perseguição, é preciso analisar as circunstâncias específicas de cada caso, incluindo o elemento subjetivo a que se fez referência em parágrafos anteriores. O caráter subjetivo do temor de perseguição exige uma apreciação das opiniões e sentimentos da pessoa em questão. É também à luz de tais opiniões e sentimentos que quaisquer medidas tomadas ou previstas contra o solicitante devem ser necessariamente consideradas. Devido às variações dos perfis psicológicos dos indivíduos e às circunstâncias de cada caso, as interpretações sobre o conceito de perseguição podem variar.<sup>103</sup>

A importância da entrevista também é evidenciada pelo ACNUR ao determinar que ela é o mecanismo pelo qual o solicitante exerce seu direito de ser ouvido e só pode ser dispensada quando o deferimento for possível apenas com base no formulário de solicitação e, mesmo nessas circunstâncias, ao solicitante deve ser oferecida a oportunidade de ser entrevistado caso ele assim desejar.<sup>104</sup>

A obrigatoriedade na realização de entrevistas individuais também está presente nas nove ações fundamentais estabelecidas como padrão básico para o desenvolvimento regular do processo segundo o ACNUR.<sup>105</sup>

---

employed to mandate a forward-looking assessment of risk, not to require an examination of the emotional reaction of the claimant." Cf. HATHAWAY, James C.; *The Law of Refugee Status*; Butterworths Canada, 1991, p. 66.

<sup>103</sup> ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Brasil, 2004, p. 14-15.

<sup>104</sup> ACNUR: *Aide Memoire & Glossary of Case Processing Modalities, Terms and Concepts Applicable to Refugee Status Determination (RSD) under UNHCR'S Mandate*, P.4: "Note a conscious move away from the absolute requirement that the interview be the mechanism by which the applicant is afforded the "right to be heard" as reflected at section 4.3.1 of RSD Procedural Standards ("Applicant's right to an individual RSD interview") towards an acceptance that, in Simplified RSD where – and only where – based on the written application UNHCR's intention is to recognize the claim, the written application can be considered as having afforded the right to be heard. The applicant shall be informed of this intention and offered the opportunity for interview should s/he so desire."

<sup>105</sup> ACNUR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*, pp. 1.2: 1. garantia ao acesso apropriado do requerente de refúgio à equipe responsável pelo processo e o fornecimento de informação e apoio necessários para apresentação de seu pedido de refúgio; 2. existência de procedimentos para identificar e prestar assistência aos solicitantes de refúgio em situação de vulnerabilidade; 3. Os pedidos devem ser processados de forma não discriminatória, de acordo com procedimentos transparentes e justos.; 4. processar os pedidos de maneira célere e eficiente; 5. qualificar, treinar e supervisionar a equipe responsável pelos processos; 6. realização de

Em mesmo sentido caminha a jurisprudência, posto que, em caso emblemático sobre refúgio, Família Pacheco Tineo v. Estado Plurinacional de Bolívia, a Corte Interamericana de Direitos Humanos atestou: "*la solicitud debe examinarse, con objetividad, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal.*"<sup>106</sup>

Ainda no contexto interamericano, em dezembro de 2014, ministros de governo da América Latina e Caribe acompanhados do ACNUR reuniram-se para reafirmar a cooperação internacional e solidariedade regional como resposta aos refugiados, deslocados internos e apátridas. O evento, conhecido como Cartagena + 30, resultou em uma Declaração e Plano de Ação de Brasília. No Programa "*Asilo de Qualidade*" constante do documento, os países se comprometem a consolidar os sistemas nacionais de determinação da condição de refugiado, em particular para garantir o direito dos solicitantes de serem ouvidos em um procedimento preestabelecido e objetivo, incluindo uma avaliação do risco aos direitos mais fundamentais.<sup>107</sup>

Seguindo a mesma lógica, diversos diplomas internacionais de declaração de direitos humanos estabelecem que o acesso à justiça se consolida na medida em que o Estado proporciona o exercício dos meios necessários à participação dos sujeitos processuais, incluindo a previsão de audiência pessoal com a autoridade julgadora.<sup>108</sup>

Portanto, conclui-se que o direito a ser ouvido deve ser garantido no procedimento de refúgio devido à sua peculiaridade se comparada ao processo judicial ou aos demais procedimentos administrativos. O volume crescente no número de solicitações de refúgio não pode ser usado como justificativa para afastar a necessidade das entrevistas individuais com um oficial de elegibilidade capacitado para fazê-la. Este ponto deve ser enfatizado, tendo em vista que não há previsão na

---

entrevistas individuais em todos os processos com um oficial de elegibilidade devidamente qualificado; 7. assegurar a oportunidade para que as decisões de indeferimento sejam revisadas por funcionário distinto do responsável pela decisão recorrida; 8. promover meios para o estabelecimento e a manutenção de um sistema consistente de gestão dos processos; 9. respeitar a confidencialidade das informações processuais e as bases de sensibilidade em relação às vulnerabilidades e às questões de gênero e idade.

<sup>106</sup> Família Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia. Sentencia de 25 de noviembre de 2013 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), par. 136.

<sup>107</sup> Documento disponível em: < <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>>.

<sup>108</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 10; Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, art. 26; Convenção Europeia dos Direitos do Homem, art. 6º; *Pacto de San Jose da Costa Rica* (Convenção Americana sobre Direitos humanos), art. 8.1; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, artigos 14 e 14.3.

Lei 9.474/97 sobre a realização de entrevistas, ficando seu fundamento legal em Resoluções Normativas que podem ser mais facilmente revogadas.

### **2.3. Análise de credibilidade: prova e verdade**

A despeito da Convenção sobre Refúgio de 1951 não mencionar a credibilidade, confiança, honestidade ou qualquer outra característica relacionada como parte integrante da definição de refugiado, a análise de credibilidade de um solicitante de refúgio é decisiva para o reconhecimento de seu *status*.

O fundado temor de perseguição pode encontrar lastro em provas como relatórios do país de origem, pareceres de especialistas, depoimento de terceiros ou documentos pessoais. No entanto, na prática, observa-se que a declaração pessoal constitui a principal prova em um processo de refúgio.

A credibilidade comporta duas dimensões, uma externa e outra interna. A primeira concentra-se nas informações disponíveis sobre o país de origem do solicitante e comparação entre as declarações do solicitante e os dados coletados de fontes externas.

Segue um exemplo de como a credibilidade externa pode ser manejada. Um solicitante nacional de Guiné que pertencia a um partido de oposição alegou que sua casa foi queimada com alguns familiares ainda dentro da residência, o que levou ao falecimento de sua esposa e filhos. Ele afirmou ainda que o atentado foi planejado e executado por membros do partido no poder como represália por sua militância política. Depois do ataque, ele fugiu para outra região de Guiné onde ficou escondido até conseguir recursos para sair do país.

Partindo de uma observação realizada na análise de pareceres e atuação no GEP, verifica-se que a equipe do CONARE, em geral, abre o parecer com uma exposição geral da situação do país e, em seguida, trata dos detalhes da narrativa do solicitante. As informações têm origem em relatórios internacionais disponíveis em sites como *Refworld* e periódicos de grande circulação. A partir dessas informações, apura-se, em casos de perseguição política, a existência dos partidos ou grupos de oposição citados pelo requerente e suas formas de atuação.

No caso em deslinde, o parecer indicava uma sugestão de indeferimento sob o argumento de que a credibilidade externa restava prejudicada visto que não foram encontradas informações de ataques a opositores com o uso de fogo. Durante sua

atuação no GEP, a CARJ apresentou evidências desse tipo específico de ataque presentes apenas em jornais locais. Por fim, diante dessas provas, o solicitante foi declarado refugiado.

Esse exemplo será usado como caso modelo para a abordagem de questões inerentes à credibilidade externa como incerteza do sistema de refúgio, limitação de provas verificáveis, avaliação de risco futuro e gravidade de consequências, ônus da prova, benefício da dúvida e grau de convicção do oficial de elegibilidade.

Observa-se que, em processos judiciais civis e criminais, os juízes dispõem de uma ampla gama de provas passíveis de confirmação. Em um processo no qual uma pessoa é acusada de um determinado crime, o juiz poderá solicitar a oitiva das testemunhas, exames de corpo de delito, perícias e interrogatórios. É certo que uma análise balística ou um exame de DNA poderá fornecer ao juiz um alto grau de convicção sobre a absolvição ou condenação do réu.

Por sua vez, no procedimento de refúgio, em razão de sua própria natureza, a disponibilidade de provas passíveis de confirmação é mais limitada se comparada aos demais procedimentos judiciais. Raros são os casos em que os solicitantes apresentam provas documentais como fotos e carteiras de filiação ao partido. Diante da perseguição, os requerentes, muitas vezes, se desfazem de seus documentos originais para conseguir atravessar postos de imigração na fronteira de seus países e passam a portar documentos falsos ou aqui chegam sem nenhum documento que prove sua identidade.

Mesmo em posse desses documentos, pode ser difícil para as autoridades brasileiras atestarem sua autenticidade. Cita-se como exemplo o caso de um nacional da República Democrática do Congo que apresentou como prova de sua nacionalidade o título de eleitor que, no Congo, corresponde à carteira de identidade (RG) brasileira. O CONARE questionou a autenticidade do documento alegando que o tamanho da letra era muito grande. Outros congolese afirmaram que o documento parecia legítimo.

No curso da pesquisa, não foi observada nenhuma oitiva de testemunhas. Em alguns casos, o solicitante é a única testemunha da perseguição alegada. Em outros, as testemunhas permanecem no país de origem e não seria prático ou seguro entrevistá-las.

Tampouco é possível averiguar o local da perseguição para fazer uma perícia. Por razões de segurança e questões financeiras, os oficiais de elegibilidade não

viam ao país de origem dos solicitantes. Uma proximidade maior com o país de origem pode ser obtida através dos representantes do Ministério das Relações Exteriores e/ou ACNUR. Eles podem consultar seus funcionários que estão em missão em um determinado país sobre o qual haja discussão. No entanto, afirma-se que, mesmo nesse cenário, não se trata de uma perícia da cena da perseguição (prisão, casa, etc.), mas sim informações sobre o estado das coisas em determinada região ou nação.

Nesta conjuntura, as informações sobre o país de origem (*country of origin information* – COI) tornam-se a principal, e por vezes, a única prova disponível além das declarações do próprio solicitante. Logo, o COI desempenha o papel de validar, contextualizar ou questionar o relato do solicitante.

No entanto, é importante ressaltar que, mesmo diante de um cenário de alta difusão de informações, o COI ainda apresenta limitações. É certo que não é possível encontrar o registro de certos fatos e eventos ocorridos nos países de origem do requerente. Ademais, um relatório completo e detalhado sobre a situação de um determinado país ou região pode ser considerado genérico se comparado às minúcias descritas por um solicitante em sua entrevista.

Outro obstáculo encontrado é a ausência de informações que pode ter estreita relação com o controle da mídia pelo Estado ou/e pela tímida atuação da sociedade civil e universidades independentes que afetam a produção de relatórios. Nesse sentido, notícias relacionadas à violação de direitos humanos podem ser menos precisas em países mais fechados. Ainda, é possível afirmar que nenhuma fonte é completamente isenta de ideologia e a descrição da realidade é atravessada por uma visão própria.

Portanto, é imperioso que os oficiais de elegibilidade e a equipe do CONARE não enfrentem a ausência de informações disponíveis publicamente como um impedimento para a declaração da condição de refugiado porque a confirmação das declarações e fontes externas não será sempre viável.

Retomando o caso modelo, afirma-se que, em face da falta de informações sobre pequenos detalhes da narrativa, proceda-se a uma avaliação de risco futuro e a gravidade das consequências de devolver o solicitante ao seu país de origem. No caso em deslinde, a perseguição já havia sido efetivada com a morte de seus familiares. Logo, o processo de tomada de decisão exige uma avaliação dos riscos

passados – o solicitante não foi morto porque estava trabalhando no momento do ataque – e a probabilidade de sua repetição no futuro.

Neste ponto, questiona-se qual a medida de convicção do oficial de elegibilidade e da equipe do CONARE para que o solicitante de refúgio seja declarado refugiado. A análise realizada ao longo de um ano demonstrou que o nível de convicção a ser alcançado é muito alto. A equipe precisa ser convencida de que aquele solicitante merece o *status* de refugiado.

Essa conduta parte de um lugar de desconfiança em relação ao imigrante que faz um pedido por hospitalidade. Na busca intensa por proteger o instituto do refúgio, que só deve ser aplicado às pessoas que, acima de toda e qualquer dúvida, sofreram ou estão na iminência de sofrer perseguição, corre-se o risco de excluir o refugiado da proteção. No esforço de, diante dos fluxos mistos, separar o verdadeiro refugiado do imigrante econômico que se transveste de refugiado, deixa-se de fora o refugiado. O padrão é, por vezes, tão alto que pode ser considerado inalcançável até pelo chamado “refugiado verdadeiro”.

Na teoria, o Manual de Avaliação de Credibilidade em Procedimentos de Refúgio publicado pelo Comitê Húngaro de Helsinque, sugere três parâmetros para aferir o nível de convicção dos tomadores de decisão<sup>109</sup>. A primeira é a legislação da União Europeia, que, em seu artigo 4º da Diretiva 2011/95/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, usa o termo “justificar” em substituição ao termo “provar”<sup>110</sup>, indicando a necessidade de um nível menos rigoroso de certeza em processos de refúgio.

O segundo padrão relaciona-se ao benefício da dúvida, em paralelo ao *in dubio pro reo* do processo penal, o processo de refúgio teria como um de seus princípios o *in dubio pro* refugiado. Como já exposto anteriormente, o solicitante, dificilmente, poderá recorrer às instituições de seu país ou retornar à sua casa para colher provas. Frequentemente, os agentes perseguidores não deixam registro de prisões arbitrárias, tortura, discriminação e violência. Nesse sentido, por exemplo, em muitas entrevistas preparatórias realizadas na CARJ, o solicitante de refúgio fornece o nome de uma

---

<sup>109</sup> GYULAI, Gábor, KAGAN, Michael, HERLIHY, Jane, TURNER, Stuart, HÁRDI, Lilla, UDVARHELYI, Éva Tessa. *Avaliação de Credibilidade em Procedimentos de Refúgio: Manual de Treinamento Multidisciplinar*. Comitê Húngaro de Helsinque. Volume 1. 2013. p. 18-21.

<sup>110</sup> Artigo 4º. 1. Os Estados-Membros podem considerar que incumbe ao requerente apresentar o mais rapidamente possível todos os elementos necessários para justificar o pedido de protecção internacional. Incumbe ao Estado-Membro apreciar, em cooperação com o requerente, os elementos pertinentes do pedido.

prisão, mas informações de fontes externas que corroborem seu nome ou localização não são encontradas. Seguindo essa lógica, o Manual do ACNUR estabelece:

Mesmo que o solicitante tenha feito um verdadeiro esforço para fundamentar a sua história, é possível que ainda faltem elementos de prova para fundamentar algumas de suas declarações (...) dificilmente um refugiado conseguirá 'provar' todos os fatos relativos ao seu caso e, na realidade, se isso fosse um requisito, a maioria dos refugiados não seria reconhecida como tal. Portanto, na maioria das vezes, será necessário conceder ao solicitante o benefício da dúvida.<sup>111</sup>

A regra do benefício da dúvida enfatiza o ângulo pelo qual o oficial de elegibilidade deve avaliar a solicitação de refúgio. É importante reconhecer a dificuldade de estabelecer um julgamento justo quando inúmeras pontes devem ser atravessadas para atenuar as barreiras culturais e linguísticas. Portanto, é necessário que o oficial leve em consideração o risco que ele pode causar ao solicitante ao fazer suposições negativas e equivocadas sobre o seu comportamento e motivações. Se a história for considerada coerente e plausível no todo, um pequeno detalhe ou questão duvidosa não deve prejudicar a avaliação de credibilidade.

Embora a regra do benefício da dúvida esteja presente em inúmeros manuais sobre elegibilidade no processo de refúgio, verifica-se que, na prática, opera-se uma lógica contrária, ou seja, a dúvida sobre um aspecto do relato pode contaminar toda a credibilidade do solicitante. É como uma pedra jogada no centro de um lago que vai gerando ondas até a margem. Um ponto não bem esclarecido, a dificuldade de estabelecer uma linha cronológica de eventos ou hesitações ao longo da narrativa, essa pequena pedra irradia até que toda a credibilidade do solicitante seja afetada. Reforça-se que o ponto de partida é a desconfiança e o estranhamento, a suposição de que o solicitante não fala a verdade.

Nesse contexto, em um caso envolvendo um relacionamento inter-religioso em que uma das partes ameaçadas veio para o Brasil, foram solicitadas provas da continuação do relacionamento. Apesar da afirmação reiterada do solicitante sobre o seu relacionamento, ele só teve seu *status* de refugiado declarado após submeter mensagens privadas trocadas com sua companheira por meio de um aplicativo de mensagens.

---

<sup>111</sup> ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Brasil. 2004, p. 42.

O terceiro padrão encontra respaldo na jurisprudência. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos já determinou que não há necessidade de que o risco seja muito elevado ou que represente uma opção mais provável que o seu oposto<sup>112</sup> e, ao mesmo tempo, o risco não pode ser uma mera possibilidade<sup>113</sup>.

Ainda, a Suprema Corte dos Estados Unidos apresentou um importante paradigma para a análise do fundado temor. No caso *INS v. Cardoza-Fonseca*, uma cidadã nicaraguense de 38 anos que entrou nos Estados Unidos em 1979 como visitante permaneceu nos Estados Unidos por mais tempo do que o permitido. Diante disso, o Serviço de Imigração e Naturalização (INS) iniciou um processo de deportação contra ela. A demandada reconheceu que estava no país ilegalmente, mas solicitou o afastamento da deportação com base em um pedido de asilo/refúgio. Para apoiar seu pedido, a cidadã da Nicarágua tentou demonstrar que se ela fosse devolvida ao seu país de origem, sua vida ou liberdade seria ameaçada em razão de suas opiniões políticas manifestando, dessa forma, um fundado temor de perseguição. De acordo com a sentença, não há espaço na definição de refugiado constante da Convenção de Genebra que permita a conclusão de que se um solicitante tem apenas 10% de chance de ser baleado, torturado ou perseguido, ele não tem um fundado temor de perseguição.<sup>114</sup>

Isto posto, sustenta-se que o oficial de elegibilidade e a coordenação do CONARE não precisam estar plenamente convencidos de todos os pontos que fundamentam a solicitação, bastando a existência de uma possibilidade razoável de que o solicitante sofrerá dano à sua integridade física e/ou mental se for devolvido, uma vez que a incerteza é um elemento inerente ao processo de refúgio.

Cabe ainda tratar do dever de fundamentar ou ônus da prova no processo de refúgio. De acordo com o ACNUR, o dever de fundamentar deve ser compartilhado entre o solicitante e a autoridade decisória.

Apesar do ônus da prova (que significa quem deve provar a solicitação), em princípio, pertencer ao solicitante, o solicitante e o entrevistador compartilham o dever de apurar e avaliar todos os fatos relevantes. Além disso, o solicitante não é obrigado a “provar” todos os fatos alegados na solicitação de refúgio. Uma vez que as consequências de uma decisão negativa errônea podem ser extremamente graves para os refugiados e devido à falta de disponibilidade

---

<sup>112</sup> Saadi v Itália, App no. 37201/06 (ECtHR, em 28 de fevereiro de 2008), Parágrafos. 124–149.

<sup>113</sup> Vilvarajah e outros contra Reino Unido, App. N. 13163/87; 13164/87; 13447/87; 13448/87 (TEDH, 30 de outubro de 1991), parágrafo 111.

<sup>114</sup> Mais informações e detalhes sobre o caso podem ser encontrados em: <<https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/480/421.html>>

ou acesso a provas objetivas, em muitas situações de refúgio o ônus da prova deve ser considerado com flexibilidade.<sup>115</sup>

Embora, na prática, aos solicitantes caiba todo o esforço de justificar o seu pedido através de uma narrativa clara, em ordem cronológica, detalhada e sem hesitações que afaste a desconfiança depositada sobre eles, observou-se, ao longo da pesquisa, boas práticas de um oficial de elegibilidade que, por várias vezes, colaborou com o requerente na busca por informações que oferecessem base para suas declarações.

Nesse sentido, o oficial usou recursos de pesquisa na *internet* para ajudar solicitantes na lembrança de nomes de partidos, políticos e mostrou imagens dos locais a que eles se referiam. Quando um solicitante afirmava existir alguma prova como vídeos de manifestação, o oficial não apenas ouvia passivamente o relato, mas procurava o vídeo e mostrava ao solicitante. Observou-se que essa atitude gerou um efeito de deixar os solicitantes mais confiantes e à vontade ao narrar a sua história, visto que o engajamento do oficial na história narrada foi capaz de tornar a entrevista uma troca.

Logo, não era apenas um oficial do governo em posição de autoridade indagando intensamente, enquanto o solicitante, recuado e apreensivo, respondia as perguntas. O fato de o representante do estado brasileiro também realizar um esforço para, junto com o solicitante, dividir o ônus de relatar, justificar e provar, saindo da posição de inquisidor e passando para uma posição de colaborador, permitiu que a tensão tão própria desse momento de entrevista se dispersasse.

É importante perceber que muitos solicitantes de refúgio foram torturados, presos, ameaçados, violentados sexualmente por figuras que representavam o Estado ou, ao sofrerem perseguição de um grupo não-estatal, não encontraram guarida e proteção nas instituições governamentais. Em decorrência dessas circunstâncias, o encontro com uma autoridade que representa o governo pode ser difícil, além da possibilidade de funcionar como gatilho para memórias que muitos gostariam de esquecer. No mais, no início da entrevista é informado a eles que esse é o momento determinante de seu pedido de refúgio, ou seja, uma entrevista malsucedida significa a sua devolução ao país onde sofreu perseguição. Soma-se a esses dois fatores o

---

<sup>115</sup> ACNUR. *Metodologia e técnicas para entrevistar solicitantes de refúgio*, Brasília: 2013. p. 53.

elemento do desconhecido, ou seja, os solicitantes não sabem como funciona a entrevista e quais são as possíveis perguntas.

Este é o quadro do ponto de vista do solicitante que senta na cadeira em uma sala para narrar a sua própria trajetória e, muitas vezes, ouve as perguntas e explicações sendo primeiro formuladas em uma língua estranha. Diante disso, é absolutamente imperioso que o oficial se esforce para encontrar o solicitante no “meio do caminho” e, de fato, compartilhe o ônus da prova, ao invés de adotar uma postura passiva de mero ouvinte indagador.

A segunda dimensão da avaliação de credibilidade é a credibilidade interna que consiste em determinar se um relato é detalhado e coerente o suficiente. De acordo com o ACNUR, avaliar a credibilidade do solicitante é "*determinar a veracidade de sua declaração*".<sup>116</sup> No mais, conceitos como “fluidez do testemunho” e “incidência de hesitação” devem ser considerados na avaliação sobre a credibilidade interna da narrativa do solicitante, de acordo com o ACNUR.

A busca pela verdade atravessa e molda todo o *modus operandi* do Direito e a suposta versão verdadeira e real dos fatos narrados é estabelecida como condição para alcançar a justiça. Magalhães Noronha afirma que o processo “*é o conjunto de atos legalmente ordenados, para a apuração do fato, da autoria e a exata aplicação da lei. O fim é este: a descoberta da verdade*”.<sup>117</sup>

Ao pensar sobre a relação entre verdade e entrevistas de elegibilidade no processo de refúgio, percebe-se que a verdade não é uma ou estável, na medida em que um grande número de fatores como limitação de memória, efeitos do trauma, cultura e língua influenciam e até distorcem a maneira como as experiências vivenciadas são lembradas e narradas. A forma como o mundo é percebido e interpretado e o destaque que se confere a um detalhe em detrimento de outro manipula a verdade. Logo, a credibilidade não pode ser assumida como uma verdade definitiva, mas, antes, como uma declaração passível de ser crível. Sobre o tema da verdade, Waldely discorre.

Não só há uma noção de que a verdade é alcançável, mas também que ela é estável. Nas entrevistas, quando o refugiado afirma algum fato que parece duvidoso ao agente, é comum que a pergunta seja repetida duas, três, quatro vezes. A estratégia da repetição faz sentido se a verdade é compreendida

---

<sup>116</sup> ACNUR. *Metodologia e técnicas para entrevistar solicitantes de refúgio*, Brasília: 2013. p. 53.

<sup>117</sup> NORONHA, Edgar Magalhães. *Curso de direito processual penal*. São Paulo: Editora Saraiva, 1984, p.37.

por uma noção de que ela é um elemento uno e, por isso, não há razão para eventual incoerência ou desacordo nas respostas para a mesma pergunta. É como se a verdade sobre cada refugiado estivesse escondida e que após escavações feitas com técnicas de busca por verdade – perguntas repetidas, analogias, comparações, armadilhas, análise comportamental – ela fosse confessada e revelada.<sup>118</sup>

#### 2.4. Possíveis parâmetros: Corte Interamericana de Direitos Humanos

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos oferece importantes parâmetros para as garantias de devido processo legal em um procedimento de imigração que podem culminar em deportação ou expulsão de um estrangeiro. A Corte já indicou que o direito ao devido processo, consagrado no artigo 8º da Convenção Americana, refere-se a um grupo de requisitos que deve ser observado em todas as etapas processuais para assegurar que o indivíduo possa defender adequadamente seus direitos em qualquer tipo de decisão tomada por uma autoridade pública em um processo, seja ele administrativo, legislativo ou judicial.<sup>119</sup>

No caso *Chocrón Chocrón v. Venezuela*, a Corte afirmou que qualquer autoridade pública, seja administrativa, legislativa ou judicial, cujas decisões possam afetar os direitos do indivíduo, deve fundamentar suas decisões de forma a respeitar as garantias do devido processo legal. Por conseguinte, em qualquer matéria, mesmo em questões trabalhistas e administrativas, os poderes discricionários da Administração têm limites que não podem ser excedidos, sendo um deles o respeito pelos direitos humanos. A conduta da Administração deve ser regulamentada e a ordem pública não pode ser evocada para redução discricionária de garantias.<sup>120</sup> Portanto, qualquer ato ou omissão dos órgãos do Estado durante um processo administrativo, punitivo ou jurisdicional deve respeitar o devido processo legal.<sup>121</sup>

No tocante à aplicação do princípio da igualdade, a Corte se manifestou no sentido de que o processo deve reconhecer e resolver os fatores de desigualdade real daqueles que são levados perante os tribunais. Dessa forma, o princípio da igualdade

<sup>118</sup> WALDELY, Aryadne Bittencourt. *Narrativas da “vida em fuga”: a construção político-jurídica da condição de refugiado no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2016. p. 82.

<sup>119</sup> Corte IDH – *Tribunal Constitucional vs. Peru*. Mérito, Reparação e Custas. Sentença 31/01/2001. Série C Nº. 71, para. 69, e *Tribunal Constitucional (Camba Campos et al.) vs. Equador*, paras. 167 and 168.

<sup>120</sup> Corte IDH - *Chocrón Chocrón Vs. Venezuela* - Sentença 01/07/2011. Série C No. 227, parágrafo 115.

<sup>121</sup> Corte IDH - *Baena Ricardo et al. vs. Panamá*. Merits, reparations and costs. Sentença 2 de fevereiro de 2001. Série C Nº. 72, para. 124, e *Nadege Dorzema et al. vs. República Dominicana*, para. 157.

perante a lei e os tribunais e a respectiva proibição de discriminação é respeitada. A presença de condições de desigualdade torna imperiosa a adoção de medidas compensatórias que colaborem na redução ou eliminação de obstáculos e deficiências que impedem ou reduzem a defesa efetiva dos interesses de uma pessoa.<sup>122</sup>

Outrossim, um processo que pode resultar na deportação de um imigrante deve ser de natureza individual, a fim de permitir que as circunstâncias pessoais de cada pessoa sejam avaliadas, e não deve haver discriminação com base na nacionalidade, cor, raça, gênero, língua, religião, opiniões políticas, status social ou outra condição.<sup>123</sup> Logo, quando um imigrante alega que estará em perigo se for devolvido para o país de origem ou local de residência habitual, as autoridades competentes devem entrevistá-lo e proceder a uma avaliação a fim de determinar a existência do risco.

Devido à natureza dos direitos que poderiam ser afetados por uma determinação errônea do perigo ou uma resposta desfavorável, as garantias do devido processo são aplicáveis a este tipo de procedimento, que geralmente é de caráter administrativo. Assim, qualquer procedimento relacionado à determinação do *status* de refugiado de uma pessoa implica em uma avaliação e uma decisão sobre o possível risco de afetar seus direitos mais básicos, como a vida, a integridade pessoal e a liberdade.

Desta forma, mesmo que os Estados possam determinar o procedimento para implementar esse direito, em atenção aos princípios da não discriminação e ao devido processo legal, o Estado deve garantir procedimentos previsíveis, bem como coerência e objetividade na tomada de decisões em cada etapa do processo para evitar decisões arbitrárias.<sup>124</sup>

No emblemático caso Pacheco Tineo v. Bolívia, a Corte se manifestou estabelecendo obrigações que devem ser observadas pelos Estados como forma de cumprimento às garantias elementares do devido processo legal<sup>125</sup>:

- (a) os Estados devem garantir ao requerente as facilidades necessárias, incluindo os serviços de um intérprete competente, bem como, se for o caso, o acesso à assistência jurídica e representação, a fim de apresentar o seu pedido

---

<sup>122</sup> Corte IDH - *O Direito à Informação sobre a assistência consular no marco das garantias do devido processo legal*. Opinião Consultiva OC-16/99 – 01/10/1999. Série A No. 16. para. 119.

<sup>123</sup> Corte IDH - *Nadege Dorzema et al. vs. República Dominicana*, paras. 161 e 175

<sup>124</sup> Corte IDH – *Família Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolívia*. Sentença 25/11/2013, parágrafo 157.

<sup>125</sup> Corte IDH – *Família Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolívia*. Sentença 25/11/2013, parágrafo 159.

às autoridades. Assim, o requerente deve receber as orientações necessárias sobre o procedimento a ser seguido de uma maneira que ele possa entender e, se apropriado, deve ter a oportunidade de contatar um representante do ACNUR;

(b) O pedido deve ser examinado, objetivamente por uma autoridade competente e claramente identificada, e o solicitante deve passar por uma entrevista pessoal;

(c) As decisões adotadas pelos órgãos competentes deverão ser devidamente fundamentadas;

(d) A fim de proteger os direitos dos requerentes que possam estar em perigo, todas as fases do processo de refúgio devem respeitar a proteção da informação pessoal do requerente, em aplicação ao princípio da confidencialidade;

(e) Se for negado ao requerente o *status* de refugiado, ele deve receber informações sobre como interpor recurso segundo o sistema vigente e a ele deve ser concedido um prazo razoável para que a decisão adotada possa ser formalmente recorrida, e

(f) O recurso deve ter efeitos suspensivos e deve permitir que o requerente permaneça no país até que a decisão final proferida pela autoridade competente

É possível, ainda, que os Estados possam estabelecer procedimentos acelerados para decidir sobre pedidos que sejam manifestamente infundados e abusivos, sobre os quais não há necessidade de proteção internacional. No entanto, dadas as graves consequências para o requerente que uma decisão errada possa ter, mesmo em tais procedimentos as garantias mínimas de uma entrevista e a possibilidade de uma revisão da decisão negativa deve ser respeitada antes da negativa do pedido<sup>126</sup>.

No caso em tela, a Corte posicionou-se contra o Comitê Nacional para Refugiados boliviano em razão de o órgão ter tomado uma decisão sumária sobre o pedido sem ouvir os solicitantes em uma entrevista, audiência ou outro mecanismo, sem receber provas e sem lhes conceder a possibilidade de contestar os possíveis argumentos contra seu pedido. Ademais, não foi encontrado registro da notificação da

---

<sup>126</sup> Corte IDH – *Família Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolívia*. Sentença 25/11/2013, parágrafo 172

decisão aos requerentes, o que os impediu de conhecer seu conteúdo e apresentar um recurso de reconsideração ou qualquer outro recurso judicial para contestar a possível violação do devido processo legal ou o direito de buscar e receber asilo ou mesmo o princípio de não devolução.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Corte IDH – *Família Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolívia*. Sentença 25/11/2013, parágrafo 174

### **3. A ENTREVISTA DE ELEGIBILIDADE COMO ESPAÇO DE LUTA POR RECONHECIMENTO**

É certo que a análise da legislação brasileira referente ao refúgio e aos procedimentos administrativos atinentes a esse processo demonstra, em geral, conformidade com os parâmetros estabelecidos pelos tratados internacionais, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e pelo ACNUR ao prever acesso ao devido processo legal com as garantias de ampla defesa e contraditório, acesso à informação, entrevistas como parte do processo de refúgio, possibilidade de recorrer da decisão, etc.

O terceiro capítulo do trabalho busca demonstrar, simultaneamente, quais são os significados e desdobramentos que esses direitos assumem em um procedimento de refúgio, especialmente nas entrevistas, e as dificuldades encontradas pelos solicitantes diante do processo. Nesse contexto, questiona-se se o direito à informação é atendido com a simples enunciação pelo oficial de elegibilidade da definição de refugiado na lei brasileira e das etapas do procedimento, e se a ampla defesa é contemplada apenas pela possibilidade de recurso. Ademais, diante da afirmação dos instrumentos e decisões internacionais analisadas sobre a importância do intérprete, pensa-se nas possíveis repercussões do trabalho por ele desempenhado.

Para proceder a essa investigação, inicia-se o presente capítulo com um momento anterior à entrevista oficial, a preparação para a entrevista realizada por advogados. Neste ponto, serão abordadas questões como dor, memória e tradução da racionalidade jurídica brasileira ao solicitante. Em seguida, passa-se, enfim, ao espaço da entrevista como local propício à luta por reconhecimento travada pelos solicitantes de refúgio.

#### **3.1. Tradução e tradição: o papel do advogado na preparação para entrevista**

Em uma pequena sala da Cáritas do Rio de Janeiro é feita a preparação de solicitantes de refúgio para as entrevistas oficiais do CONARE. O cômodo tem paredes pintadas de azul (especialistas em decoração afirmam que a cor transmite

tranquilidade). Uma pequena mesa com um notebook e um ou dois advogados de um lado; do outro, o solicitante de refúgio e, às vezes, um intérprete.

Dessa apertada sala, ainda é possível ouvir o burburinho que vem do salão onde pessoas de diversas nacionalidades buscam atendimento jurídico. Inusitados diálogos acontecem nesse ambiente: um angolano e um venezuelano encontram algo em comum e riem depois de descobrir que ambos assistiram um famoso programa mexicano quando crianças, um marroquino conversa com um congolês sobre os impactos da colonização francesa. Mas o que acontece aqui não é o escopo dessa pesquisa.

Voltando ao pequeno espaço azul adjacente ao salão, também é possível ouvir, através da parede compartilhada, advogados e voluntários conversando entre si e buscando soluções para as mais complexas questões levantadas pelos migrantes que passam diariamente naquele salão. Fecha-se a porta sanfonada, inicia-se a entrevista.

A troca é iniciada com a apresentação do conceito de refugiado no Brasil e as fases do processo de refúgio. A importância da entrevista como momento determinante do requerimento é ressaltada, mas eles já sabem disso. As redes formadas entre os solicitantes de refúgio e refugiados já transmitiram essa informação.

Orientações básicas sobre comportamento e forma de narrar são informadas: "*Mantenha seu celular desligado durante a entrevista.*", "*Mantenha uma boa postura corporal.*", "*Se algo estiver incomodando, seja calor ou frio, deixe claro ao oficial.*", "*Explique a sua história em detalhes e, de preferência, em ordem cronológica.*". "*Fique calmo ao responder as perguntas e evite entrar em contradição.*".

Em seguida, as três partes da entrevista são apresentadas ao solicitante: i. perguntas gerais sobre a vida do solicitante em seu país de origem, por exemplo, cidade em que vivia, grau de escolaridade, núcleo familiar, etc.; ii. perguntas relativas aos motivos que levaram o solicitante a deixar seu país de origem. iii. perguntas relativas ao motivo pelo qual o solicitante não pode mais retornar ao país de origem.

Posteriormente, é passada aos solicitantes a palavra para que eles falem livremente sobre os motivos que os levaram a deixar o país de origem. À medida em que o solicitante narra a sua história, os advogados e assistentes de proteção realizam interrupções para direcionar a narrativa e antecipam questionamentos que podem surgir na entrevista oficial.

As perguntas são elaboradas com base em dois movimentos. Primeiro, antes da entrevista, os advogados procuram no arquivo da CARJ a pasta referente ao entrevistado. Ali, encontram o formulário de solicitação de refúgio e a entrevista realizada pelas assistentes sociais da instituição. Esse é o primeiro contato com a história do solicitante de refúgio.

Em regra, o primeiro relato constante do formulário não revela muitos detalhes, embora já exponha o motivo central da perseguição. Ao longo de um ano observando de perto todo o processo de refúgio, é possível concluir que a falta de detalhes no formulário encontra lastro em duas causas: primeiro, o pequeno espaço reservado à escrita da motivação do pedido no formulário pode ser interpretada como o desejo do governo brasileiro por uma narrativa mais sucinta e, segundo, a aparente convicção de muitos solicitantes de refúgio de que o motivo central da perseguição é suficiente para a concessão do *status* de refugiado.

Sobre a segunda justificativa: o que mais seria absolutamente necessário no relato além de escrever que, por exemplo, foi violentada por membros de uma milícia na casa em que vivia com sua família ou que fugiu porque teria que passar pelo rito de mutilação genital e casamento forçado ou que sua minoria religiosa é morta diariamente em seu país de origem ou, ainda, que foi preso e torturado por ser militante do partido de oposição? Carregar as marcas físicas e psicológicas da dor e trauma sofridos não seria suficiente?

A resposta para esses questionamentos é "não". Neste ponto, introduz-se o segundo movimento usado para elaboração das perguntas. A experiência com elegibilidade que parte do estudo de Manuais do ACNUR e direito comparado, bem como a familiaridade com a racionalidade jurídica aplicada ao processo de refúgio permite aos advogados entender quais são os critérios usados na análise de credibilidade que resultam no deferimento ou indeferimento dos pedidos. Neste contexto, muitos casos são indeferidos porque a narrativa do solicitante é considerada muito genérica ou porque a repetição das mesmas perguntas pode levar a pequenas contradições. Logo, os indicadores de credibilidade interna não são satisfeitos ou são satisfeitos apenas parcialmente.

A combinação desses dois movimentos leva os advogados e assistentes de proteção legal a repetirem uma orientação geral na preparação para entrevistas: "*É necessário que você prove, através da sua narrativa, que estava lá vivenciando aquela experiência.*". Essa prova toma corpo na narração detalhada do solicitante.

Habitualmente, essa fala é seguida por um pedido de desculpas ao solicitante por fazê-lo recompor quadro por quadro, como em um filme, a difícil experiência vivida.

Neste momento, a narrativa do solicitante não é completamente livre, mas, antes, é seguida de interrupções com perguntas como: "*Qual o nome do seu partido?*", "*Qual o nome do presidente do seu país?*", "*Você consegue identificar o agente perseguidor pelas características?*", "*O grupo que realizou o ataque era conhecido na região?*", "*Como o agente perseguidor estava vestido?*", "*Que tipo de armas foram usadas no ataque?*", "*Em que período do dia ocorreu o ataque - ainda estava claro ou a noite já havia caído?*", "*Qual o nome da prisão em que você ficou?*", "*Descreva o que aconteceu dentro da prisão.*". Dessa forma, afasta-se a afirmação de que o relato é demasiado genérico, visto que o solicitante oferece riqueza de detalhes sobre sua experiência.

A fim de ilustrar esse processo, exemplifica-se com um caso de uma mulher que sofreu violência sexual na República Democrática do Congo, conhecida como a capital mundial do estupro. Ela começa a narrar livremente sobre os motivos que a levaram deixar seu país afirmando que foi violentada por homens que invadiram sua casa. Depois disso, em companhia de outras pessoas de sua vila, deixou o local onde vivia e atravessou a fronteira. Já em outro país, conseguiu passaportes para vir para o Brasil. As perguntas dos advogados que seguem a essa narrativa indagam sobre se ela sabia o nome do grupo que perpetrou a violência, se ela recordava como eles estavam vestidos e quais armas usavam, a época ou mês aproximado do ano e o período do dia (manhã, tarde ou noite) em que ocorreu o ataque, o que o grupo dizia para os moradores da vila, se ela lembra ou testemunhou o que o grupo fez com os seus vizinhos e explicações sobre a rota de fuga, ou seja, quanto tempo levou para atravessar a fronteira a pé, como foi o acolhimento no país de fronteira e, finalmente, como conseguiu documentos para entrar no Brasil.

Por fim, o solicitante encontra o direito à informação e à ampla defesa e contraditório quando compreende que a forma de narrar sua história com inclusão de detalhes e linha do tempo em ordem cronológica traduz a racionalidade requerida pelo CONARE. Portanto, afirma-se que o acesso aos direitos envolve mais que uma simples explicação sobre o conceito de refugiado.

A ordem cronológica dos fatos pode ser difícil reconstruir, uma vez que há uma tendência de destacarmos os momentos que consideramos mais marcantes de nossa trajetória. Regularmente, os advogados usam uma folha de papel para auxiliar o

solicitante a traçar a ordem dos acontecimentos. Embora o Manual do ACNUR afirme que confusões relacionadas a uma cronologia incorreta não signifiquem, necessariamente, uma invenção deliberada<sup>128</sup>, na prática, percebe-se que as entrevistas são mais bem-sucedidas se o solicitante é capaz de manter uma linearidade no relato de sua história. Essas pequenas confusões são vistas com desconfiança e podem afetar negativamente a análise de credibilidade do solicitante.

Vale ressaltar que a relação do advogado com o solicitante de refúgio na preparação para a entrevista não é completamente isenta de tensões. Ocasionalmente, os advogados são interpelados pelo entrevistado que diz: "*Essa é a minha história. Eu sei como contar e quais detalhes realçar. Você não deve apontar os detalhes mais importantes.*".

Anda-se, portanto, em uma linha tênue entre estabelecer o protagonismo da fala do solicitante com toda as suas especificidades culturais de narração, dor e memória e, ao mesmo tempo, traduzir a tradição jurídica brasileira e as práticas do CONARE, de forma que o requerente, sendo refugiado materialmente, consiga se enquadrar nas exigências processuais da análise de credibilidade e seja declarado refugiado perante a lei. Nesse quadro, o ser refugiado pode não ser convertido em ser declarado oficialmente refugiado pelo governo se o requerente não consegue inserir-se nos bem delimitados critérios de análise de credibilidade.

Na perspectiva do advogado, é um desafio constante reforçar a autonomia do solicitante e, concomitantemente, fornecer as ferramentas necessárias para uma boa entrevista. Deste modo, em uma analogia literária, pode-se pensar no papel do advogado como um coadjuvante que permite e facilita a fala do personagem principal, o solicitante de refúgio que, na entrevista, perante um representante do Estado, reivindica seus direitos.

Observa-se que o solicitante requer a hospitalidade na linguagem jurídica do país hospedeiro. Derrida, ao tratar da hospitalidade dispensada ao estrangeiro, aponta que Benveniste interpreta o termo grego *xenía*, traduzido como direito de hospitalidade ou qualidade do estrangeiro, como pacto ou contrato que implica deveres por parte do hóspede.<sup>129</sup> O estrangeiro é o *outro* que deseja tornar-se cidadão ou, ao menos, desfrutar do mesmo tratamento dispensado ao local. O pacto consiste

---

<sup>128</sup> ACNUR. *Metodologia e técnicas para entrevistar solicitantes de refúgio*, Brasília: 2013. p. 32.

<sup>129</sup> DERRIDA, Jacques. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade*. Trad. Antonio Romane. São Paulo: Escuta, 2003. pp. 19-21.

no estrangeiro que, para entrar na *polis*, deve submeter-se às regras locais e anunciar-se como representado e protegido por seu nome de família quando responde à pergunta "*como se chama?*" ao agente de imigração. A submissão às normas da *polis* como requisito para o estabelecimento do pacto permite que o estrangeiro seja tratado como o cidadão local.

Identifica-se, portanto, como um dos requisitos da hospitalidade grega a compreensão da língua das leis da *polis* que permite, então, seu cumprimento. O direito impõe a língua da lei como lei. O estrangeiro tem como dever compreender e obedecer a lei do pacto. Logo, mesmo quando o estrangeiro questiona a lei local, deve fazê-lo a partir da língua do hospedeiro.

Ele deve pedir a hospitalidade numa língua que, por definição, não é a sua, aquela imposta pelo dono da casa, o hospedeiro, o rei, o senhor, o poder, a nação, o Estado, o pai, etc. Estes lhe impõem a tradução em sua própria língua, e esta é a primeira violência. A questão da hospitalidade começa aqui: devemos pedir ao estrangeiro que nos compreenda, que fale nossa língua, em todos os sentidos do termo, em todas as extensões possíveis, antes e a fim de poder acolhê-lo entre nós? Se ele já falasse a nossa língua, com tudo o que isso implica, se nós já compartilhássemos tudo o que se compartilha com uma língua, o estrangeiro continuaria sendo um estrangeiro e dir-se-ia, a propósito dele, em asilo e em hospitalidade? É este paradoxo que vamos precisar.<sup>130</sup>

Em Derrida, entende-se que a primeira violência enfrentada pelo refugiado é pedir entrada e proteção em uma língua desconhecida. Ele deve entender a língua, aqui compreendidos todos os seus significados e símbolos, na qual estão formulados o direito ao asilo, seus limites, suas normas e práticas.

O esforço envolvido na preparação para as entrevistas oficiais do CONARE pretende amortecer o impacto dessa violência. O solicitante de refúgio ainda terá que, diante de um oficial de elegibilidade, fazer o pedido por hospitalidade dentro de um quadro de normas e práticas a ele estranho. A ideia por trás do encontro com os advogados e assistentes de proteção legal da CARJ como forma de preparação é a apresentação e explicação dessas regras de forma mais clara possível permitindo, assim, que o solicitante de refúgio maneje a linguagem do hospedeiro e desfrute das garantias e proteção dispensadas aos cidadãos.

---

<sup>130</sup> DERRIDA, *op.cit.* p. 15.

### 3.1.1. Narrativas: dor, cultura e linguagem

Inicia-se a entrevista preparatória com uma solicitante de refúgio. A leitura do formulário já revelou às advogadas que se trata de uma vítima de violência sexual. No curso da entrevista, a solicitante é questionada sobre a motivação de sua fuga. A resposta concentra-se na situação geral político-social do país. Em certo momento, ela abaixa a cabeça, desfere leves socos em sua cabeça, começa a chorar e não fala mais. As advogadas não conseguem mais estabelecer diálogo.

Diante dessas circunstâncias, recorre-se a uma pessoa de confiança da solicitante que compartilha o mesmo país de origem. Ela entra na sala e as mulheres começam a conversar. Sai a língua portuguesa que intermediava a conversa entre a solicitante e as advogadas, entra a língua nativa. Na língua nativa, estabelece-se uma conexão diferente. A requerente sente-se, finalmente, disposta a compartilhar as causas e porquês de sua saída do país de origem.

A intérprete informa às advogadas que a solicitante não deseja falar sobre o ocorrido em seu país de origem. Gostaria de, na entrevista, apenas relatar o contexto geral de sua nação. Não quer revisitar a dor. Não consegue revisitar a dor. A intérprete explica que, na cultura delas, não se fala sobre violência sexual porque a mulher fica marcada na sociedade carregando um emblema de vergonha que recai sobre toda a família. A palavra "*vergonha*" é repetida enfaticamente.

A intérprete é refugiada reconhecida e, por trabalhar na CARJ e ser uma referência na comunidade, compreende bem como funcionam as entrevistas e sabe que se a solicitante se restringir a relatar apenas circunstâncias gerais, a probabilidade de seu pedido de refúgio ser indeferido é alta, pois a análise de credibilidade interna indicará uma narrativa vaga e pouco detalhada, além de apontar diferenças significativas entre o relato constante do formulário de solicitação de refúgio e a entrevista.

Na entrevista oficial do CONARE, a solicitante conseguiu narrar rapidamente o fato de ter sido vítima de violência sexual e repetiu o gesto de desferir pequenos golpes na cabeça enquanto chorava. Diante do movimento desconhecido, o oficial de elegibilidade perguntou à intérprete o que aquilo significava. A intérprete procedeu a uma explicação sobre o que relatar o ocorrido significava para aquela solicitante de refúgio.

Compreende-se a experiência de narração das histórias de fuga e resistência na perspectiva da dor como um fenômeno sociocultural. É certo que a dor alude a uma experiência altamente subjetiva. Apenas quem sente a dor sabe a dor que sente. No entanto, existe uma dimensão da dor que é passível de ser compartilhada e, a partir disso, torna-se uma realidade coletiva. A particularidade da dor como experiência subjetiva torna-a um campo fértil para pensar a relação entre o indivíduo e a sociedade.

É possível abordar a dor como um fenômeno neurofisiológico. Um solicitante carrega a marca do golpe de revólver que foi desferido sobre sua cabeça, outro solicitante tem a marca de um tiro na perna, outra ainda revela uma cicatriz no rosto causada por uma facada.

No entanto, significados psíquicos e culturais associam-se à experiência corporal. Este corpo e a reação às marcas que ele carrega é produzido em cultura e em sociedade. Dessa forma, a coletividade atribui ao corpo e à experiência individual um campo de significações. Ao corpo da mulher violentada sexualmente é atribuído o significado da vergonha. Ao corpo do opositor político preso e torturado em uma prisão clandestina é atribuído o significado da traição. A esses corpos, é atribuído, no coletivo, o significado da exclusão de garantias e direitos, de não pertencimento. Sobre este ponto, Durkheim enuncia que a sociedade não se constitui “*simplesmente pela massa dos indivíduos que a compõem, pelo solo que ocupa, pelas coisas de que se serve, pelos movimentos que realiza, mas, antes de tudo, pela ideia que ela faz de si mesma.*”<sup>131</sup>.

O mundo social existe ao se constituir como sentido para os indivíduos que nele vivem. Por sua vez, os indivíduos conferem significado as suas experiências por meio de um parâmetro coletivo. Aplicando esse entendimento ao processo de refúgio e às entrevistas de elegibilidade, é necessário que o solicitante seja capaz de transmitir a sua dor de forma a atender as expectativas do entrevistador, ou melhor, que ele consiga exprimir o significado da dor na sociedade em que ele se insere e, conseqüentemente, enquadre seu sentimento no conceito de temor de perseguição constante da Convenção de 51 e da Lei brasileira.

No tema em deslinde, observa-se que a dor apreendida subjetivamente precisa ser transmitida pela socialização e a expressão da dor é regida por códigos culturais,

---

<sup>131</sup> DURKHEIM, E. *As formas elementares da vida religiosa: o sistema totêmico na Austrália*. São Paulo, Paulinas, 1989 [1912], p.500.

vide o gesto de desferir golpes na cabeça. Nas entrevistas, diferentes códigos encontram-se, de um lado, o oficial brasileiro, de outro, solicitantes de diversas nacionalidades. A forma de manifestação da dor precisa fazer sentido para o interlocutor.

Portanto, pode-se dizer que os sentimentos constituem uma linguagem própria e transmitem uma mensagem. As formas de expressão desse sentimento têm origem na construção coletiva. Na clássica citação de Mauss: "*mais do que uma manifestação dos próprios sentimentos, é um modo de manifestá-los aos outros, pois assim é preciso fazer. Manifesta-se a si, exprimindo aos outros, por conta dos outros. É essencialmente uma ação simbólica.*"<sup>132</sup>.

Da mesma forma que a gramática da língua não é percebida por quem fala, a gramática social também é reproduzida pelos seus agentes sem uma autorreflexão permanente. Por essa razão, uma mulher que relata uma experiência de violência sexual de forma mecânica, sem demonstrar fisicamente ou no tom de sua voz emoção pode causar estranhamento em um oficial de elegibilidade e ter sua análise de credibilidade prejudicada, na medida em que há uma expectativa criada dentro de um código social de como ela deve exteriorizar sua dor. Helman declara que "*as pessoas com dor obterão o máximo de atenção e solidariedade se seu comportamento corresponder à visão social de como deve fazê-lo.*"<sup>133</sup>.

Assim sendo, observa-se um contexto social em que a violência é nomeada, define-se quem pode ser encaixada em um conceito pré-concebido de vítima e como a vítima deve expressar o sofrimento que vivenciou. Parte-se do pressuposto do reconhecimento como condição fundamental do ser no mundo.

Isto posto, o trabalho das advogadas da CARJ implica na tradução dos códigos sociais para os solicitantes, em um esforço de conferir inteligibilidade às histórias narradas a fim de que o pertencimento seja alcançado. Retomando a pequena crônica que abriu a presente exposição sobre dor, muitas vezes as advogadas recorrem às redes formadas pelos solicitantes de refúgio e refugiados para estabelecer trocas entre os símbolos do "eu" e do "outro".

---

<sup>132</sup> MAUSS, M. *A expressão obrigatória dos sentimentos*. In: Mauss, M. São Paulo: Ática, 1979 [1921]. p. 153.

<sup>133</sup> HELMAN, Cecil G. Dor e cultura. In: *Cultura, saúde e doença*. Porto Alegre, Artes Médicas, 1994. p. 172.

Constata-se que, muitas vezes, quando um solicitante de refúgio recém-chegado ao Brasil está acompanhado por um conterrâneo que há muito vive em terras brasileiras, o preâmbulo da conversa pertence ao refugiado mais experiente que passa a explicar o contexto em que aquela narrativa particular se enquadra. Seguem explicações sobre religião, cultura, gênero, sexualidade, política. Os porquês, quais, poréns e afins são decifrados.

Esse é um recurso usado pelas advogadas para que as diferentes linguagens se comuniquem. Quando os símbolos não encontram correspondência, um intérprete, a pessoa que transita entre os diferentes códigos sociais, serve como ponte. Nesse contexto, o intérprete não realiza apenas um trabalho mecânico de traduzir palavra por palavra o que é dito entre as partes, mas traduz diferentes formas de perceber, sentir e interpretar o mundo. Interessante ponto é que, mesmo quando o solicitante de refúgio e as advogadas conseguem comunicar-se na mesma língua, a figura do intérprete ainda tem papel de proeminência.

Muitas vezes, antes de traduzir o que o solicitante disse, o intérprete nos explica o sentido do que está sendo dito, porque o solicitante percebe aqueles fatos como perseguição, porque seria insustentável a vida depois de determinado fato, porque o deslocamento interno não é uma opção, porque o país vizinho não é uma opção, quais são as dinâmicas étnico-políticas da sua nação, eventos históricos que desencadearam aquela conjuntura específica, perspectivas futuras dos conflitos. Sem essas lições, sem esse esclarecimento é menos provável que se compreenda e apreenda completamente a dor e linguagem do outro.

Pensando no refugiado que passa a desempenhar o papel de intérprete, é necessário entender a figura do refugiado para além de alguém que necessita de assistência, é vital compreender essas pessoas em movimento como capazes de oferecer assistência. Eles sofreram perseguição, com uma força impulsionadora deixaram seu país de origem e procuraram abrigo e hospitalidade em outro, passaram por todas as etapas referentes ao processo de refúgio e já se integraram à comunidade brasileira. Eles conhecem bem as duas marchas, a primeira, o solicitante de refúgio em direção ao processo e a segunda, o processo em direção ao solicitante de refúgio. Por isso, eles podem estabelecer um encontro entre esses dois fluxos de forma que não haja colisão entre eles.

Na entrevista oficial do CONARE, o intérprete assina um termo de responsabilidade em que se compromete a apenas traduzir literalmente o que é dito.

Percebe-se, diante do exposto, que seria uma boa prática a ser adotada a possibilidade de o intérprete, sempre que possível, proceder a uma contextualização sobre o país e/ou a uma explanação sobre alguns detalhes específicos e suas significações, informações essas que não podem ser encontradas em relatórios internacionais ou notícias de jornais. Afirma-se que seria interessante o retorno do refugiado ao procedimento de refúgio, mas, agora, ocupando uma nova posição, não um protagonismo inquieto e receoso tão presente na figura do solicitante de refúgio, mas sim um lugar de *expertise*.

Aqui, volta-se ao argumento da necessidade do tempo para ponderação e maturação até que se chegue a uma decisão, especialmente considerando que uma decisão errada pode resultar na devolução de uma pessoa para um local onde sua vida corre risco. O processo de compreensão da dor, cultura e linguagem requer uma longa conversa e, em função disso, as entrevistas preparatórias podem durar até três horas.

Considerando que, usualmente, os oficiais de elegibilidade podem chegar a fazer de cinco a seis entrevistas em um dia, é possível que não haja tempo disponível para apreender toda a narrativa. Nestas circunstâncias, a entrevista preparatória tornou-se uma importante etapa do processo de refúgio para os agentes de proteção legal da CARJ e para os solicitantes de refúgio, na medida em que, por meio dela, os requerentes têm o seu direito à informação garantido, direito que envolve uma compreensão plena de todo o procedimento com seus códigos e práticas garantidos. No mais, vislumbra-se a relevância da figura dos intérpretes que trabalham em uma via dupla traduzindo simbologias do lado de lá e do lado de cá.

### 3.1.2. Narrativas: memória

*"Eu entendo sua insistência nas perguntas, mas passei os últimos dois anos tentando, ao máximo, esquecer o que aconteceu comigo." "Deixei essa história para trás quando saí do meu país." "Há três anos, eu não resgato em minha memória o que aconteceu comigo." "Foi muito difícil passar por tudo aquilo. É muito difícil reviver, pensar e falar sobre o que aconteceu."*

Essas são frases repetidas inúmeras vezes por solicitantes de refúgio em muitas entrevistas preparatórias feitas pela CARJ. Acrescenta-se à vontade de

esquecer o longo período de espera até a chegada da fase da entrevista. Alguns solicitantes esperam dois anos desde o momento da formalização de seu pedido de refúgio até a realização de suas entrevistas.

Neste ponto, a discussão sobre credibilidade interna e falar a verdade é retomada e afirma-se ser possível que os episódios e detalhes sobre os quais o oficial de elegibilidade gostaria de ouvir para avaliar a credibilidade do solicitante não encontre correspondência no que a memória do requerente conseguiu reter.

Em todo o percurso de narração, observa-se que o movimento de fuga é um dos momentos mais difíceis para os solicitantes reconstruírem dentro do padrão de detalhamento e ordem cronológica estabelecido pelo CONARE. Frequentemente, a fuga é antecedida quase que imediatamente por um dano causado pela perseguição – violência sexual, prisão, tortura, ameaças. O indivíduo, por vezes, ainda vestido com as roupas que foram testemunhas da agressão, corre e foge. O trajeto da fuga, transpassado pelo medo, pode se tornar uma memória distante ou uma não-memória.

Em uma entrevista preparatória, uma mulher da República Democrática do Congo que vivia em uma área permeada por conflitos, o Kivu, relata que sua comunidade foi atacada por um grupo paramilitar. No momento do ataque, ela estava no centro da vila e viu muitas pessoas correrem. Ao retornar para sua casa, seus filhos não estavam mais lá. Ela fugiu com outros moradores. Ao ser indagada sobre o trajeto que fez até chegar a outro país, ela apresentava um relato vago e respondia que não sabia. A solicitante conseguia falar de um rio. Apontamos no mapa o rio que corta a fronteira entre o Congo e Uganda, mas o mapa não fazia sentido para ela. Aquela representação da realidade não encontrava significado no mundo de símbolos que aquela mulher carregava dentro de si. Em certo momento, ela disse: *“Como vocês querem que eu lembre o que aconteceu se eu tinha acabado de perder os meus filhos? Não sei por onde andei, quem me ajudou ao longo do caminho ou como cheguei no Brasil. Minha mente só conseguia se concentrar nos meus filhos que eu não mais veria.”*

A fim de lembrarmos de algo, é necessário prestar atenção, organizar e armazenar aquele episódio, recuperar e, por fim reconstruir os detalhes. Como lembrar de algo quando a atenção do indivíduo tinha outro foco ou como reconstruir detalhes que, como um sistema de defesa, a mente se esforça para esquecer em um fluxo de esquecimento motivado?

Além do esquecimento, a memória também é moldada pela repetição, pelo pensar e falar sobre o episódio. Abre-se um espaço para, durante o ato de recontar, serem inseridos novos detalhes e possíveis distorções. Considerando que uma das estratégias para confrontar o solicitante e determinar se ele ou ela estão falando a verdade é a repetição de perguntas elaboradas de formas diferentes, pode-se afirmar que esse método pode ter um impacto negativo na avaliação de credibilidade do requerente.

No mais, de acordo com pesquisas sobre memória, as pessoas conseguem recordar e reconstruir melhor o acontecimento central de uma cena do que os detalhes periféricos. Isso é chamado de “efeito da arma”, no qual a atenção do observador fica concentrada de tal forma na arma ou na representação da ameaça presente na arma que detalhes como data, hora e outras pessoas envolvidas no episódio são dificilmente registrados. A capacidade limitada da memória não permite a codificação de todas as informações desse cenário.<sup>134</sup>

Nesse cenário, é preciso examinar o processo de lembrar como passível de pequenas contradições que fazem parte do esforço de trazer à tona fatos e episódios que, outrora, foram transferidos a um estado de adormecimento.

As entrevistas preparatórias representam um espaço ou uma zona segura para as hesitações. É concedido tempo ao solicitante para percorrer os caminhos necessários para montar o quebra-cabeça de sua própria história e compreende-se que o processo de relembrar e reviver a dor pode, em um primeiro momento, parecer confuso ao ouvinte. Por vezes, os solicitantes narram episódios específicos, relatam primeiro o momento da fuga e depois a perseguição. É necessário perceber que uma primeira narrativa sobre os fatos nem sempre é linear e pode partir de um lugar de caos. Busca-se, portanto, por meio das entrevistas preparatórias, auxiliar o solicitante a estabelecer uma descrição contínua mesmo em meio a um fluxo não linear de memórias.

A forma de relatar também pode sofrer variações de cultura para cultura. Em culturas interdependentes, a rememoração e relato de acontecimentos é construído no coletivo, local onde as experiências são vividas e compartilhadas. Atribui-se um valor maior à conectividade interpessoal e obrigações sociais. Nota-se, na CARJ,

---

<sup>134</sup> GYULAI, Gábor, KAGAN, Michael, HERLIHY, Jane, TURNER, Stuart, HÁRDI, Lilla, UDVARHELYI, Éva Tessa. *Avaliação de Credibilidade em Procedimentos de Refúgio: Manual de Treinamento Multidisciplinar*. Comitê Húngaro de Helsinque. Volume 1. 2013. p. 67.

várias mães de origem africana que sentam em roda e conversam enquanto seus filhos brincam e correm pelo pátio. Se uma criança cai, a mulher mais próxima da queda acolherá a criança. Existe uma responsabilidade compartilhada em cuidar dos filhos. Existe uma construção da identidade que passa pelo coletivo. Essa forma de experienciar o mundo influencia na forma de narrar, lançar atenção sobre os fatos e armazená-los. Por outro lado, é possível identificar em culturas independentes um olhar lançado para a vivência mais individualizado e autônomo.

Ainda, a memória pode ser permeada e influenciada por experiências traumáticas vividas pelo solicitante no país de origem e na travessia até o local de acolhida. O estresse, o trauma e o transtorno de estresse pós-traumático podem afetar o processo de recordar episódios passados.

Diante dessas circunstâncias insere-se o exemplo supracitado da solicitante congoleza. O trauma dissipou suas memórias sobre a rota de fuga e, por essa razão, suas declarações na entrevista preparatória estavam repletas de hesitações e não-respostas. Como exigir fluidez e linearidade na fala como fundamento de uma avaliação de credibilidade quando o trauma é uma das principais consequências da perseguição e a perseguição é elemento central na determinação do *status* de refugiado?

Não pretendendo esgotar o tema da memória, essas informações foram retratadas para levantar a indagação sobre como se relaciona a análise de credibilidade e a memória (ou falta de memória) dos solicitantes de refúgio. Como administrar a importância da entrevista e a necessidade de relatar e, concomitantemente conformar a dificuldade de fazê-lo quando o mecanismo de defesa do solicitante inibe a fala ou quando a fala gera um efeito retraumatizante?

Sugere-se que, na hipótese de identificação de dificuldades relacionadas à memória e sua relação com o trauma ou aspectos culturais, a exigência pelo detalhamento dos fatos ocorridos seja flexibilizada. No mais, a depender da gravidade do caso, é importante envolver profissionais especializados como psiquiatras para emitir laudos e avaliar os limites que não devem ser explorados na entrevista de elegibilidade.

### 3.2. A (re)construção do sujeito de direito

O solicitante entra na sala para fazer sua entrevista com o oficial de elegibilidade que, naquele momento, representa o Estado. Ele tira da mochila um caderno, abre em uma página com muitas anotações. Junto com o caderno, algumas folhas com um texto que é cópia de outro texto. Sua narrativa é sobremaneira eloquente. As palavras, embora pareçam minuciosamente pensadas, fluem de forma natural.

Ele começa seu discurso com um breve histórico sobre a situação política, social e econômica de seu país. Depois, passa a falar a um pouco de sua vida e como a conjuntura o afetou e o levou a ocupar um local de oposição ao governo. Ele relata suas tentativas de conscientizar a juventude de sua comunidade e fala de perseguição. Destaca-se a convicção do solicitante e a capacidade de convencimento. Se a análise de credibilidade passa por uma dimensão de convencimento, aquele solicitante alcançou essa medida.

O mais interessante de sua entrevista é o papel que estava sobre a mesa, a cópia de um texto. O texto original é o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado do ACNUR. De acordo com o próprio prefácio do Manual, ele foi concebido e escrito a pedido dos Estados Membros do Comitê Executivo do ACNUR e elaborado para "*orientar autoridades governamentais, juízes, profissionais do Direito e funcionários do ACNUR nos procedimentos de determinação da condição de refugiado.*"<sup>135</sup>. Ao longo dessa dissertação, também foi usado o manual de Metodologia e Técnicas para Entrevistar Solicitantes de Refúgio que "*se destina aos funcionários do ACNUR e funcionários do governo diretamente envolvidos no processo de determinação da condição de refugiado.*"<sup>136</sup> Observa-se, portanto, que o público-alvo dos Manuais é o próprio Estado.

Os manuais ensinam técnicas de entrevista para os oficiais do governo, como lidar com barreiras linguísticas e culturais, como elaborar perguntas, quais perguntas devem ser feitas a depender das circunstâncias específicas, estratégias de como ganhar e manter a confiança do solicitante, como confrontar o solicitante, qual deve

---

<sup>135</sup> ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Brasil, 2004, p. 2.

<sup>136</sup> ACNUR. *Metodologia e técnicas para entrevistar solicitantes de refúgio*, Brasília: 2013, p. 7.

ser a postura e atitude do entrevistador e como lidar com o comportamento do solicitante.

No mais, o mandato do ACNUR, ao envolver a proteção ao direito de buscar e exercer o refúgio, afirma que “*seu papel principal é garantir que os países estejam conscientes das suas obrigações de conferir proteção aos refugiados e a todas as pessoas que buscam refúgio, atuando em conformidade com esses compromissos.*”<sup>137</sup>

Constata-se que a centralidade de todo o processo de refúgio está em prover ao Estado os recursos necessários para lidar com o estranho que bate a sua porta requerendo hospitalidade e como exercer controle sobre os corpos que atravessam as fronteiras e se movem para além dessas linhas imaginárias.

Os indivíduos que cruzam as fronteiras fazem parte de uma categoria e de um *status* normativo separado, sejam como migrantes econômicos ou refugiados. A segunda categoria revela-se mais desafiadora, na medida em que a própria existência de refugiados no território de outro Estado é, em certo sentido, uma violação não só da soberania do Estado anfitrião, mas também do seu Estado de origem. Nesse sentido, os refugiados representam um desafio à soberania do estado-nação moderno.

Os refugiados são o efeito colateral da criação de Estados-nação separados, com ênfase nos Estados que falharam em estabelecer uma soberania substantiva que asseguraria a proteção de todos os seus cidadãos. Na obra '*On the law of nature and nations*', Pufendorf afirma: "*The general law for supreme sovereigns is this: 'Let the people's welfare be the supreme law'*".<sup>138</sup> Nessa perspectiva, a soberania implicaria no dever de representar e proteger todos aqueles que se enquadram na jurisdição soberana do Estado. O fracasso do soberano em cumprir esses deveres tem o potencial de produzir refugiados. Essa população é, portanto, uma anomalia no sistema internacional e desafia a suposição de que todos os indivíduos pertencem a um território.

O estranho que pede por hospitalidade e proteção desafia a suposta identidade hegemônica de um Estado. De fato, identidades são formadas tanto por estabelecer

---

<sup>137</sup> Trecho sobre Mandato do ACNUR disponível em: < <https://www.acnur.org/portugues/mandato-do-acnur/>>

<sup>138</sup> PUFENDORF, Samuel. *On the Law of Nature and of Nations*, in CARR, Craig and SEIDL, Michael (Editors)., *The Political Writings of Samuel Pufendorf*, Oxford: Oxford University Press, 1994, at 242.

quem nós não somos, quanto por entender quem somos. Identidades nacionais só foram capazes de se afirmarem pela imaginação simultânea do “outro”. Logo, a constituição da identidade ocorre pelo próprio exterior e não há identidade sem acolhimento.

Ainda sobre a relação de identidade e nação, Anderson<sup>139</sup> afirma que as nações são imaginadas porque os seus membros, até mesmo nas menores nações, nunca conhecerão todos os seus compatriotas, e, mesmo assim, vive na mente de cada um a imagem de uma comunhão compartilhada. Nesse sentido, a construção da identidade nacional envolve pensar em si mesmo como parte de uma comunidade distinta. A nação é imaginada como uma comunidade porque, independentemente da desigualdade existente em seu interior, ela é concebida com um sentimento de fraternidade e companheirismo horizontais.

A fim de proteger o Estado de quem pede proteção, técnicas são utilizadas para gerir e separar os refugiados dos migrantes econômicos. Neste contexto, questiona-se um procedimento que, de forma contraditória, ao intentar proteger o solicitante de refúgio, apresenta etapas pensadas e executadas para investigar e apurar pequenas contradições e mentiras. Questiona-se um procedimento que, a todo momento, mede e avalia a credibilidade do migrante.

Estabelecendo como ponto de partida o solicitante de refúgio como a parte mais vulnerável da relação, indaga-se por qual razão apenas à parte mais forte, o Estado, são concedidas as ferramentas necessárias para enfrentar o desconhecido. Neste ponto, vale traçar um paralelo com o direito do consumidor que, ao assumir o desequilíbrio nas relações de consumo e a vulnerabilidade do consumidor, cria um código de normas voltado para a tutela legal e proteção da parte mais fraca da relação. Esse código deve ser disponibilizado em todos os estabelecimentos comerciais para que o consumidor possa recorrer a um quadro normativo que o beneficie se ele identificar violações ao seu direito.

No tocante ao solicitante de refúgio, vulnerável pelas diferenças culturais e linguísticas, exposto pelos traumas causados pela perseguição do Estado ou pela incapacidade do Estado de protegê-lo, pergunta-se sobre manuais ou panfletos informativos explicando como ele deve se portar diante do procedimento. No curso da pesquisa, não foram encontrados manuais explicitando como os solicitantes devem

---

<sup>139</sup> ANDERSON, Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso: London/ New York. 2006. p.6.

lidar com as barreiras culturais e linguísticas, como responder as perguntas de forma satisfatória, quais estratégias devem ser aplicadas para ganhar a confiança do entrevistador, qual deve ser sua postura perante o oficial. Ao final de uma entrevista do CONARE, um solicitante questionou uma agente de proteção legal da CARJ dizendo: “*Eu não entendi onde eles querem chegar com aquelas perguntas ou quais informações exatamente os oficiais querem. Eu respondi, mas sem entender bem o propósito das perguntas.*”

Retomando a história que abriu esse capítulo, o solicitante que levou consigo uma cópia de um Manual do ACNUR produzido para os Estados, as folhas traziam a definição de refugiado por opinião política. O trecho separado pelo solicitante aduzia que

Um solicitante que afirma temer ser perseguido em virtude de suas opiniões políticas não necessita demonstrar que suas opiniões eram conhecidas pelas autoridades antes de deixar seu país. Pode ser que ela tenha ocultado suas opiniões políticas e nunca tenha sofrido qualquer discriminação ou perseguição. No entanto, o simples fato de recusar a proteção do Governo do seu país, ou recusar-se a retornar, pode revelar o verdadeiro estado de espírito do solicitante, demonstrando, assim, o temor de perseguição.<sup>140</sup>

Quando indagado se tinha sofrido algum tipo de perseguição efetiva como prisão, o solicitante limitou-se a ler o trecho do manual e apresentar os critérios pelos quais seria julgado pelo Estado. Ele, subvertendo a lógica, usou o padrão estabelecido para julgá-lo em sua defesa. Na falta de informações direcionadas especificamente a ele, solicitante de refúgio, sobre quais são os parâmetros que ensejam a proteção internacional do refúgio, o requerente fez uso do padrão estabelecido pelo ACNUR para os Estados.

Aqui, recupera-se uma discussão já apresentada nesse texto sobre como a perseguição deve ser narrada para resultar no reconhecimento como refugiado. Ao longo do texto, afirmou-se que as diferentes partes e atores no procedimento de refúgio sustentam diferentes perspectivas sobre violação de direitos e necessidade de proteção. O solicitante de refúgio entende que sua dignidade e seus direitos foram violados e, resistindo em força, desloca-se, movimenta-se em direção a um local seguro. A ofensa material ao seu direito de viver em paz já desencadeia, como uma

---

<sup>140</sup> ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Brasil. 2004, p. 87.

reação direta, o direito a buscar asilo. Como em uma equação química, o desequilíbrio de um lado deve ser compensado pelo equilíbrio do outro lado.

Por essa razão, muitos relatos de solicitação de refúgio são concisos, eles concentram-se naquele ponto de desequilíbrio. As narrativas simples correspondem à simplicidade do conceito presente na lei – fundado temor de perseguição por determinadas categorias (opinião política, religião, raça, grupo social e nacionalidade). Os relatos sucintos equiparam-se ao pequeno espaço de menos de uma página reservado no formulário de solicitação de refúgio à descrição do motivo pelo qual o solicitante de refúgio deixou seu país de origem. Nesse prisma, a obviedade da necessidade de proteção estaria pronta e posta em singelas frases: *“Fui violentada sexualmente. Fui ameaçado pelas forças de segurança do governo. Rezava em secreto no meu quarto porque professava fé diferente da religião oficial do Estado. Fui submetida a um casamento forçado.”*

No entanto, cada palavra do conceito de refugiado – fundado, temor, perseguição, opinião política, grupo social, religião, raça, nacionalidade – compreende muitos significados de acordo com os manuais. Em geral, o solicitante de refúgio desconhece completamente as nuances desses conceitos e, ao narrar a sua história, cada requerente passa pelo procedimento consoante seus próprios códigos culturais e vivências. Nesse sentido, mesmo a base da avaliação de um relato em um procedimento de refúgio, a credibilidade, é totalmente alheia e estranha ao solicitante. O requerente percorre todo o processo sem saber ao certo qual a medida usada para mensurá-lo.

Em processos judiciais cíveis ou criminais, em geral, o lugar de fala cabe ao representante legal que maneja bem todos os códigos e simbologias próprias ao Direito. O advogado passou anos se preparando e estudando para aquele momento e conhece as normas, bem como suas interpretações que tomam forma na jurisprudência. Além disso, ele também passa a compreender o funcionamento do fórum, com quem falar e quais diferentes linguagens utilizar diante de cada ator. Logo, diante do assessor a conversa flui de uma certa forma, na audiência perante o juiz uma nova faceta aparece, o diálogo com o cliente já apresenta outra característica. O advogado entende e antecipa as possíveis armadilhas do processo e as perguntas que devem ser respondidas de uma forma específica para atingir determinado objetivo. Esses caminhos escolhidos permitem a efetivação do direito e toda essa performance não é considerada uma tentativa de burlar o sistema estabelecido, mas,

antes, é intrínseca à atuação jurídica. Destaca-se, portanto, o fato de que ter o direito material pode não ser traduzido na efetivação desse direito no processo se o requerente não domina os meios para efetivá-lo.

Não é outro o caso dos procedimentos de refúgio, uma vez que também há expectativas de uma performance padrão de um solicitante perante o procedimento. Todos os tópicos abordados desde a forma de se portar em uma entrevista, noções sobre verdade, análise de credibilidade, narrativa em ordem cronológica e memória constituem uma racionalidade própria do procedimento. Não há neutralidade no procedimento ou uma racionalidade impessoal que opera como lei universal. Pelo contrário, todos os conceitos, palavras, resoluções normativas e práticas de entrevista são resultados de disputas. No entanto, embora o lugar de fala caiba exclusivamente ao solicitante de refúgio, a ele não é oferecida a oportunidade de entender as disputas que colocam em jogo sua própria posição como sujeito de direitos.

Repete-se ao solicitante que basta “falar a verdade” como se a frase pouco significado carregasse. A observação que resultou nessa pesquisa verificou que a verdade pode ser enunciada de diversas formas e, embora não deixe de ser verdade, nem todas as maneiras de narrar produzirão um efeito positivo no procedimento de determinação do *status* de refugiado. Nesse cenário, existe um vão a ser percorrido entre o ser refugiado e o ser reconhecido (ou declarado) formalmente como refugiado, ou seja, entre ser titular do direito material e ser titular desse direito também no processo.

O caso do solicitante descrito no início desse capítulo representa o inesperável, o improvável. Em uma amostra de 150 entrevistas, ele foi o único a, fazendo uso de meios próprios e caminhos não explorados, traçar um acesso usando o atalho do próprio sistema, sistema esse que não foi construído para ele. O requerente, como um advogado especializado em refúgio, foi capaz de antecipar as possíveis armadilhas do processo, compreender a linguagem a ser utilizada e, na sua percepção de si mesmo como sujeito de direitos, reivindicar perante o Estado as garantias subjacentes à livre opinião política. O sujeito do processo deseja que o Estado, falho em algum momento na prestação de garantias e proteção, receba-o e escute-o, porque só assim se constituirá, de fato, enquanto sujeito de direitos.

Cumprе ressaltar que o relato é uma prova de que o acesso à informação e às garantias da ampla defesa e do contraditório em um procedimento de refúgio ultrapassa a pequena introdução feita no início de cada entrevista de elegibilidade ou

uma simples enunciação do conceito de refugiado presente na lei brasileira. Assim, é importante informar que o direito à informação passaria também por uma explicação sobre os desdobramentos das categorias que concedem ao deslocado forçado o *status* de refugiado.

Ainda sobre as entrevistas de elegibilidade, entende-se que é um espaço de luta empreendida pelo solicitante por titularidade de todas as prerrogativas inerentes à dignidade humana. Em uma fusão de falas, eles e elas, solicitantes de refúgio, enunciam: *“Eu só quero exercer o meu direito de discordar das políticas governamentais. Eu só quero viver sem ter o meu corpo invadido sem consentimento. Eu só quero ser livre para expressar a minha sexualidade. Eu só quero expressar meu credo publicamente.”*

Neste contexto de luta por reconhecimento, aplica-se a teoria do reconhecimento de Honneth que argumenta que a identidade dos indivíduos se determina por um processo intersubjetivo mediado pelo mecanismo do reconhecimento. Nas palavras do autor, *“A reprodução da vida social se efetua sob o imperativo de um reconhecimento recíproco porque os sujeitos só podem chegar a uma auto-relação prática quando aprendem a se conceber, da perspectiva normativa de seus parceiros de interação, como seus destinatários sociais.”*<sup>141</sup>

A formação da identidade estabelece três padrões de reconhecimento intersubjetivo: o amor, o direito e a solidariedade. A cada uma das formas de reconhecimento corresponde uma forma de desrespeito e uma privação de determinada dimensão da identidade: em relação à primeira, maus tratos e violação, que ameaçam a integridade física e psíquica; a segunda relaciona-se com privação de direitos, que atinge a integridade social do indivíduo como membro de uma comunidade político-jurídica; e, por fim, no campo da solidariedade, degradação e ofensas, que afetam os sentimentos de honra e dignidade do indivíduo como membro de uma comunidade cultural de valores.

Em relação ao direito, núcleo da pesquisa, o autor em análise reconhece nas relações jurídicas uma forma de reconhecimento recíproco.

“Da forma de reconhecimento do amor, (...) distingue-se então a relação jurídica e quase todos os aspectos decisivos (...). Para o direito, Hegel e Mead perceberam uma semelhante relação na circunstância de que só podemos

---

<sup>141</sup> HONNETH, Axel. *Luta por Reconhecimento: A Gramática Moral dos Conflitos Sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003, p. 155.

chegar a uma compreensão de nós mesmos como portadores de direitos quando possuímos, inversamente, um saber sobre quais obrigações temos de observar em face do respectivo outro: apenas da perspectiva normativa de um 'outro generalizado', que já nos ensina a reconhecer os outros membros da coletividade como portadores de direitos, nós podemos nos entender também como pessoa de direitos, no sentido de que podemos estar seguros do cumprimento social de algumas de nossas pretensões."<sup>142</sup>

O direito estabelece-se como lugar de realização de pretensões de forma generalizada. Coube ao direito manifestar essa expectativa de pretensão generalizada e de autorrespeito porque o ideal normativo é socializante e isso aparece na forma de estruturação da sociedade. Nesse sentido, o direito está produzindo sujeitos e os sujeitos estão produzindo direito.

No tocante aos solicitantes de refúgio, o direito pode ser percebido não como um lugar que só produz emancipação, mas como um local de produção do sujeito de resistência na negação sistemática dos direitos e violação sistemática da dignidade humana. Produz-se um sujeito que luta pelo reconhecimento, que luta pela própria construção. A tensão entre a pretensão e a denegação de direitos gera luta. Percebe-se o direito como autorrealização prática do sujeito: *"um sujeito é respeitado se encontra reconhecimento jurídico não só na capacidade abstrata de poder orientar-se por normas gerais, mas também na propriedade concreta de merecer o nível de vida necessário para isso."*<sup>143</sup>

No que tange à vida social (em que o sujeito relacional é generalizado, abstrato), os direitos conferem à vida a base simbólica de reconhecimento da condição universal de pessoa que se substancializa no respeito intersubjetivo, possibilitando a constituição na subjetividade do autorrespeito.

Importante ressaltar que o direito em sua universalidade não pode desprezar a comunidade de valores sob a qual se sustenta a sociedade. Em sua preocupação com as condições empíricas dos sujeitos, o autor percebe que a ligação entre os moldes de estima social e reconhecimento jurídico se dão na necessidade deste de, a partir da gradação valorativa distribuída por aquela, possibilitar efetivamente a produção de um direito que reconheça em sua universalidade as propriedades pessoais dos indivíduos de modo a garantir, de fato, um respeito substancial. Nesse sentido, uma luta por reconhecimento é possível na esfera jurídica.

---

<sup>142</sup> HONNETH, *op.cit.* p. 179.

<sup>143</sup> HONNETH, *op.cit.* p. 193.

As lutas por reconhecimento que derivam de experiências de desrespeito ocorrem no interior das práticas da vida social: "*São as lutas moralmente motivadas de grupos sociais, sua tentativa coletiva de estabelecer institucional e culturalmente formas ampliadas de reconhecimento recíproco.*"<sup>144</sup>.

Nesse sentido, o acesso integral ao procedimento de refúgio com seus conceitos e desdobramentos é, em geral, construído no coletivo, seja no apoio das redes de solicitantes de refúgio e refugiados ou na atuação da sociedade civil organizada. No tocante aos solicitantes de refúgio, observa-se que a negação sistemática aos seus direitos gera um movimento de fuga que faz parte de uma luta por reconhecimento.

Essa luta ocorre pelo e no processo. Explica-se: no primeiro sentido, afirma-se que o meio usado para os deslocados forçados terem seus direitos reconhecidos atravessa, necessariamente, um procedimento com contornos e conteúdo jurídico. É esse o caminho determinado pelo Estado para que o direito do solicitante à proteção estatal seja reconhecido. Por sua vez, a luta também ocorre no processo, ou seja, passa pelos labirintos do procedimento onde encontram-se os conceitos, categorias, símbolos, códigos, linguagem, todos tão estranhos e enigmáticos ao estrangeiro.

Na esfera da luta no processo é onde a força do coletivo manifesta-se. Na ausência de manuais que esclareçam ao solicitante como se portar ou o que esperar do procedimento, surgem as redes de refugiados, outrora solicitantes de refúgio, que, em razão de já terem trilhado esse caminho, são capazes de dar seguimento a um sem número de traduções e decodificações com o apoio das organizações da sociedade civil. Logo, confere-se sentido ao inteligível e são apresentadas ao solicitante as nuances e sutilezas do processo em um esforço de disponibilizar aos deslocados as ferramentas necessárias para a luta.

---

<sup>144</sup> HONNETH, *op.cit.* p. 156.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o termo "minorias" só tenha sido cunhado no direito internacional dos tratados a partir de 1919, a relação entre minorias e majorias apresenta-se na política internacional desde o momento em que diferenças - étnicas/raciais, religiosas, políticas - foram consideradas sérias o bastante para dar origem a complicações políticas significativas. Fica sujeito ao contexto histórico e sociopolítico quais atributos suportarão significado político relevante de modo a causar tensões. Dessa forma, a questão das minorias religiosas exerceu uma influência significativa sobre o direito internacional anterior ao século XVIII, enquanto a questão das minorias nacionais, que apenas emergiu como um problema internacional com o surgimento do nacionalismo europeu no final do século XVIII, deixou uma marca no século XIX e no início do século XX.<sup>145</sup>

O estabelecimento do Estado-nação reforçou a ação de nomear certos povos como estranhos, estrangeiros, indesejados. Neste sentido, a designação de indivíduos como obstáculos para a formação bem-sucedida de um Estado tornou-se um aspecto fundamental de sua criação.

Uma grande preocupação do Estado-nação moderno continua sendo a construção de uma forte identidade nacional dentro de uma determinada jurisdição territorial. Destarte, movimentos de migrantes e solicitantes de refúgio com seu potencial para tensões culturais e insegurança não são propícios para tal projeto. Assim, o potencial para a criação de refugiados pareceria infinito.

Essas questões não encontram fundamento em um problema material de superpopulação, não se tratando de um problema de espaço, mas de organização política. Ninguém sabia que a humanidade, por tanto tempo considerada sob a imagem de uma família de nações, havia alcançado o estágio em que quem fora expulso de uma dessas comunidades fechadas e organizadas se viu expulso da família das nações por completo<sup>146</sup>.

As imagens líquidas associadas ao desenraizamento e deslocamento dos migrantes contrastam com as metáforas territorializadoras da identidade: “*raízes*,

---

<sup>145</sup> NIJMAN, Janne E. *Minorities and Majorities*. In: FASSBENDER, Bardo, PETERS, Anne (Editors). *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford University Press: 2012. p. 110.

<sup>146</sup> ARENDT, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. Meridian Books: Cleveland and New York, 1962, pp. 293-294.

*solos, árvores, sementes são arrastadas pelas marés, ondas, fluxos, correntes e rios humanos*". Assim, o "viés sedentarista nos modos dominantes de imaginar lares e pátrias, identidades e nacionalidades" torna-se evidente, e a ênfase colocada na pertença territorial é sublinhada. Essa imagem pode ser rastreada até o primeiro exemplo de refugiados huguenotes, que ao se moverem e, assim, atrapalhando as noções territorializadas de identidade.<sup>147</sup> Ao concebermos o migrante e o solicitante de refúgio como um ser em movimento, recai sobre eles um rótulo de algo diferente, uma anomalia na vida de uma sociedade sedentária e estável.

Decorre da percepção de estranheza, a necessidade de manter separado. Neste contexto, observa-se, inclusive, a prática de aprisionamento e detenção do migrante, o "outro" que desafia a pretensa unidade dos Estados Nacionais. Encontrar uma solução externa ao arranjo determinado de Estados seria inconcebível. Portanto, é necessário aceitar a ordem nacional das coisas e dentro dela agir.

O acolhimento do refugiado, para além de todas as implicações relacionadas às estruturas políticas, versa sobre a questão do "eu" e do "outro". O questionamento sobre quem é o outro provoca também a indagação sobre quem é o "eu", ou seja, a interrogação da própria subjetividade do sujeito que pergunta. Diante disso, a reação natural de fechar as fronteiras na tentativa de proteger o interior. A identidade fecha-se em si mesmo para se proteger do exterior.

Nesse quadro, observa-se que, em relação ao estranho que pede por hospitalidade, parte-se de um ponto de desconfiança e medo e, essa posição tem repercussão na forma, primeiro, como as categorias de proteção são formadas e, depois, em como o processo é arquitetado e executado.

Diante disso, todo o processo gira torno da possibilidade de encaixar um indivíduo nas categorias dispostas na lei e, ao mesmo tempo, na capacidade do requerente provar que é digno de confiança. Tendo em vista que, em decorrência da natureza do procedimento de refúgio, há considerável limitação de provas verificáveis, a declaração pessoal constitui a principal prova em um processo de refúgio.

A narrativa sobre a fuga passa por uma análise sobre a credibilidade do solicitante e coloca-se em questão a todo tempo se o discurso é considerado crível ou

---

<sup>147</sup> MALKKI, Liisa H. *Purity and Exile. Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*. The University of Chicago Press: London / Chicago. 1995. p. 15. *apud* Haddad, Emma. *The Refugee: Forging National Identities*. Studies in Ethnicity and Nationalism, Vol. 2, n° 2, 2002. pp. 33-34.

verdadeiro. Nesse sentido, qualquer hesitação na fala, esquecimento e pequena contradição colocar em dúvida todo o relato do requerente apenas confirma a primeira suspeição sobre a intenção do migrante.

No entanto, é certo que a narrativa sobre a própria história ocupa um espaço de deslocamento, retomadas e desdobramentos. Ela é moldada, construída e reconstruída pela passagem do tempo que confere ressignificações ao ocorrido, pela memória, pela tradução para uma língua com diferentes estruturas linguísticas e palavras que não encontram correspondentes, pela necessidade da narração em uma ordem cronológica.

Logo, é possível que uma solicitante não narre um episódio de violação sexual por não conseguir falar sobre o ocorrido ou por não entender que esse fato se conforma às categorias de refúgio, uma vez que não há, explicitamente, esse conceito na definição plasmada na lei e repetida no início das entrevistas. Ou, pensando nas ressignificações, um solicitante narra um evento em que foi torturado sem expressar dor aguda, na medida em que, diante da situação política de seu país, ele considera que essa foi uma consequência mais branda do seu posicionamento político em oposição ao governo estabelecido.

Neste contexto, verificam-se duas lacunas de proteção no procedimento de refúgio. A primeira se faz presente no oficial de elegibilidade, representante do Estado, e nas habilidades que lhe são necessárias na condução de uma entrevista com um solicitante de refúgio. É imperioso que os oficiais recebam treinamento adequado para compreender as nuances do procedimento e para aprender a lidar com a vulnerabilidade do solicitante de refúgio. Por essa razão, há uma atenção especial do ACNUR no sentido de oferecer treinamento a esses oficiais e colocar à disposição manuais que o auxiliem no desempenho de seu trabalho.

A segunda lacuna de proteção, foco principal dessa dissertação, é o solicitante de refúgio. Imprescindível é a efetuação de um movimento que os auxilie a conformar sua narrativa à racionalidade própria do procedimento jurídico. É neste sentido que se fala em traduções de uma tradição jurídica. Atualmente, a ação de interpretar e traduzir as normas e significados do procedimento para que o solicitante de refúgio empreenda uma luta no processo cabe, em parte, à sociedade civil e, em outra parte, às fortes redes de refugiados. Logo, as decodificações são sempre produzidas em movimentos de troca na coletividade. Por essa razão, grande destaque foi conferido às entrevistas preparatórias, bem como ao papel do intérprete no procedimento.

As conclusões resultantes do acompanhamento de dezenas de entrevistas inclinam-se na direção do estabelecimento do protagonismo da figura dos intérpretes refugiados e dos líderes comunitários. No que tange à primeira lacuna de proteção, acredita-se ser urgente a incorporação dos líderes de comunidades e intérpretes ao treinamento dispensado aos oficiais de elegibilidade. É imperioso que sejam oferecidas diferentes perspectivas sobre o procedimento e que uma delas passe pelo olhar do solicitante de refúgio.

No tocante à segunda lacuna de proteção, sugere-se que seja confeccionado um manual sobre refúgio voltado para os solicitantes de refúgio que, afastando-se de informações gerais sobre direitos e etapas do procedimento, contemple uma explicação mais detalhada sobre o percurso do processo, incluindo o que cada categoria de refugiado – opinião política, raça/etnia, nacionalidade, grupo social e religião – abarca, bem como uma explanação sobre os conceitos de perseguição e fundado temor. Ainda seria essencial um tópico sobre análise de credibilidade que elucidasse a medida que determina o exame a que é submetido o solicitante de refúgio. No mais, é importante que a eles também sejam oferecidas ferramentas e estratégias de como lidar com o trauma, memória e barreiras culturais e linguísticas em uma entrevista oficial.

Considerando que, diferente da maioria dos processos judiciais cíveis e criminais, o lugar de fala no procedimento de refúgio cabe ao próprio requerente, pensa-se que esses dois movimentos permitiriam ao solicitante manejar bem os códigos e simbologias próprias do procedimento e, ao mesmo tempo, o oficial seria aproximado das linguagens dos solicitantes.

Todavia, munir o solicitante de refúgio dos recursos e instrumentos necessários para lutar por reconhecimento em um processo e permitir que os critérios de julgamento sejam a ele apresentados só será possível mediante uma mudança de paradigma. O ponto referencial que define esse indivíduo em movimento é a desconfiança e o medo. A identidade nacional encontra no outro uma ameaça e tende a se proteger. Logo, as práticas institucionais estabelecem como ponto de partida que o solicitante de refúgio está mentindo e todo o processo é desenhado para que ele ou ela, a cada instante, em todas as etapas, em toda e qualquer fala, prove que está falando a verdade.

As narrativas de dor, sofrimento, sobrevivência e resistência a uma vida precária e esvaziada de direitos são perscrutadas e transformadas em um roteiro

investigativo. O falar e o silêncio, ambos podem assumir efeitos negativos na credibilidade do solicitante. Há um controle sendo exercido sobre a vida do migrante e, especialmente, sobre a audácia de se mover. Logo, coloca-se o “não” antes mesmo da questão sobre quem é o estrangeiro. O procedimento apenas legitima as suspeitas, a cisma, atribuindo à inospitalidade uma aparência de justiça. Pensar em um procedimento para o solicitante de refúgio e não para o Estado passa, necessariamente, pela mudança do olhar que as fronteiras lançam para o estrangeiro.

## REFERÊNCIAS

ACNUR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*.

\_\_\_\_\_. *Metodologia e técnicas para entrevistar solicitantes de refúgio*, Brasília: 2013.

\_\_\_\_\_. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Brasil. 2004.

\_\_\_\_\_. *Aide Memoire & Glossary of Case Processing Modalities, Terms and Concepts Applicable to Refugee Status Determination (RSD) under UNHCR'S Mandate*.

ANDRADE, José H. Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

\_\_\_\_\_. Guerra Fria e Refugiados: Da Gênese Política do ACNUR e da Convenção de 1951. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. p. 771-807. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

\_\_\_\_\_. *O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946-1952)*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48 (I). 2005, p. 60-96.

ANDERSON, Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso: London/ New York. 2006.

ANDRADE, José H. Fishel de e MARCOLINI, Adriana. *A Política Brasileira de Proteção e de Reassentamento de Refugiados: breves comentários sobre suas principais características*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, nº1, 2002.

\_\_\_\_\_. *Brazil's refugee act: model refugee law for Latina America*; *Forced Migration Review*, 12, 2002.

ARBOLEDA, Eduardo. *Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Abstract Pragmatism*. *International Journal of Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, 1991, v. 3, n. 2. pp. 185-207.

ARENDT, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. Meridian Books: Cleveland and New York, 1962.

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

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto e LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena*. Forced Migration Review, Edição 35, julho de 2010.

CHIMNI, B. S. *The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South*. Journal of Refugee Studies. Vol. 11. Nº 4. 1998.

<sup>1</sup>CHIOVENDA, Giuseppe. Procedimento oral. *In Processo Oral*. Francisco Morato [Org.] Rio de Janeiro: Forense, 1940.

DERRIDA, Jacques. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade*. Trad. Antonio Romane. São Paulo: Escuta, 2003.

DURKHEIM, E. *As formas elementares da vida religiosa: o sistema totêmico na Austrália*. São Paulo, Paulinas, 1989 [1912].

ESPIELL, Héctor Gros, *El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial y Extradición em sus relaciones com la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. In: UNAM, Asilo y Protección Internacional de refugiados en América Latina. Instituto de Investigaciones Jurídicas 1982.

FELLER, Erika; *The Evolution of the International Refugee Protection Regime*; Journal of Law and Policy; Vol. 5:129.

FILHO, José Francisco Sieber Luz; Non refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

FLORIAN, Eugênio. *Prova Penal*, São Paulo: Saraiva, 2000.

FRANCO, Leonardo, NORIEGA, Jorge Santistevan de. *La Contribución del Proceso de Cartagena al Desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en América Latina*. In: *La Protección internacional de refugiados en las Américas*, DURANGO, Andrea (coord.), ACNUR, Ecuador, 2011.

GOODWIN-GILL, Guy S. *Convention Relating to the Status of Refugees; Protocol Relating to the Status of Refugees*; United Nations Audiovisual Library of International Law; p.1; Disponível em: <[www.un.org/law/avl](http://www.un.org/law/avl)>

GYULAI, Gábor, KAGAN, Michael, HERLIHY, Jane, TURNER, Stuart, HÁRDI, Lilla, UDVARHELYI, Éva Tessa. *Avaliação de Credibilidade em Procedimentos de Refúgio: Manual de Treinamento Multidisciplinar*. Comitê Húngaro de Helsinque. Volume 1. 2013.

HATHAWAY, James C. *The Law of Refugee Status*. Canadá: Butterworths, 1991.

\_\_\_\_\_. *The Rights of refugees under International law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HELMAN, Cecil G. Dor e cultura. In: *Cultura, saúde e doença*. Porto Alegre, Artes Médicas, 1994.

HONNETH, Axel. *Luta por Reconhecimento: A Gramática Moral dos Conflitos Sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do procedimento de determinação da condição de refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). In: JUBILUT, Liliana Lyra e GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs)., *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*, 2017.

LEITE, Larissa. *O devido processo legal para o refúgio no Brasil*. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. *Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise*. *Refuge – Canada's Periodical on Refugees*, v.25, n. 2, p. 29-38, 2009.

MALKKI, Liisa H. *Purity and Exile. Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*. The University of Chicago Press: London / Chicago. 1995. p. 15. *apud* Haddad, Emma. *The Refugee: Forging National Identities*. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, Vol. 2, n° 2, 2002.

MAUSS, M. *A expressão obrigatória dos sentimentos*. In: Mauss, M. São Paulo: Ática, 1979 [1921].

MAYBLIN, Lucy. *Colonialism, Decolonisation, and the Right to be Human: Britain and the 1951 Geneva Convention on the Status of Refugees*. *Journal of Historical Sociology*, Volume 27, Issue 3, Setembro de 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e Paulo Gustavo Gonet, BRANCO. *Curso de Direito Constitucional*, 2007.

MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma Lei de refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

MILESI, Rosita, SPRANDEL, Márcia Anita. O Acolhimento a Refugiados no Brasil: Histórico, Dados e Reflexões. In: MILESI, Rosita (organizadora), *Refugiados: Realidades e Perspectivas*. Brasília: CSEM/IDMH; Edições Loyola, 2003.

NIJMAN, Janne E. *Minorities and Majorities*. In: FASSBENDER, Bardo, PETERS, Anne (Editors). *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford University Press: 2012.

NORONHA, Edgar Magalhães. *Curso de direito processual penal*. São Paulo: Editora Saraiva, 1984.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2000, *apud* MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Direitos humanos e cidadania: à luz do novo direito internacional*. Campinas: Minelli, 2002

\_\_\_\_\_. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PIRES, Thiago Magalhães. *Princípios e garantias fundamentais do processo civil: comentários ao projeto de Novo Código de Processo Civil, Universitas Jus 25 (1):65*, 2014.

POGREBINSCHI, Thamy. O direito de asilo e a Constituinte de 1987-1988. In: ARAÚJO, Nadia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de (coordenadores). *O Direito Internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 319-342.

SIMPSON, John Hope, *The Refugee Problem*, Oxford University Press, London, 1939, p.199, apud, JAEGER, Gilbert, *On the history of the international protection of refugees*, International Review of the Red Cross, 843, (2001).

SINHA, S. P, *Asylum and International Law*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1971.

SOGUK, Nevzat. *States and Strangers: Refugees and Displacement of Statecraft*. Minneapolis: University of Minnesota Press. 1999.

TIBÚRCIO, Carmem. *Constituição e Relações Internacionais*. p. 37. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/>>

TORPEY, John. *Passports and the Development of Immigration Controls in the North Atlantic during the Long Nineteenth Century*. in: FAHRMEIR, Andreas, FARON, Olivier, WEIL, Patrick. (Editors). *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*. New York: Berghahn Books, 2003. pp. 73-91.

WALDELY, Aryadne Bittencourt. *Narrativas da "vida em fuga": a construção político-jurídica da condição de refugiado no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2016.